



**Instituto Superior
de Contabilidade e Administração**
Politécnico de Coimbra

Frederico Miguel Dias Rodrigues Abrantes Garcia

Manual Interno
Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da
Junta de Freguesia de Nelas



**Instituto Superior
de Contabilidade e Administração**

Politécnico de Coimbra

Frederico Miguel Dias Rodrigues Abrantes Garcia

Manual Interno
Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da
Junta de Freguesia de Nelas

Trabalho de projeto submetido ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão de Recursos Humanos realizado sob a orientação do Professor Doutor Miguel Maria Carvalho Lira e supervisão do Dr. João Miguel Guerra Cabral Neves.

Coimbra, outubro de 2021

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser o autor deste projeto, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau acadêmico ou outra habilitação. Atesto, ainda, que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação do presente projeto.

PENSAMENTOS

“Não Trabalho para mim, trabalho para todos e todos trabalham para mim, quem semeia colhe”

Rui Nabeiro, Comendador, Empresário Português

AGRADECIMENTOS

*Ao meu orientador, por toda a disponibilidade, sinceridade e apoio, **Professor Doutor Miguel Lira.***

*Á **Junta de Freguesia de Nelas**, nas pessoas do Sr. Presidente de Junta **Dr. ° João Miguel Cabral Neves** pela oportunidade e **Dª Maria Helena Lopes**, funcionária da Junta de Freguesia, por toda a atenção e apoio no desenrolar deste projeto.*

*Aos que sempre tornaram todas as minhas realizações possíveis, **Família***

*Aos que sempre me apoiaram, **Amigos***

*Á **comunidade ISCAC**, que nos acompanhou ao longo destes 2 anos, especialmente difíceis de Pandemia*

*Aos meus **colegas de Mestrado**, pelas longas conversas, trocas de ideias e experiências e sempre companheirismo e ajuda*

RESUMO

As organizações devem pautar-se, cada vez, mais pela procura da sua eficiência. Neste sentido, precisam de uma avaliação cada vez mais eficaz sobre o cumprimento de metas e objetivos das mesmas, no qual a existência de Controlo Interno vem assegurar que as diferentes unidades de trabalho da organização estão a trabalhar de acordo com o previsto.

A Reforma da Administração Pública foi um passo importante para o controlo e fiscalização da atividade do setor público. Toda a nova exigência de rigor e controlo veio originar a necessidade da existência do Sistema de Controlo Interno, de forma a garantir maior fiabilidade na informação financeira e administrativa produzida e com cumprimento rigoroso dos diplomas legais em vigor aplicáveis às mesmas.

Posto isto, a Gestão de Recursos Humanos é uma das áreas chave da organização, que influencia o desempenho da organização. Surgindo, assim, a necessidade neste trabalho de analisar conceitos acerca do Controlo Interno, as suas principais áreas de atuação e alterações, assim como compreender em que medida a implementação do mesmo pode contribuir para maior eficácia e eficiência na gestão da organização, uma vez que uma boa definição de procedimentos e normas na instituição, pode contribuir para diminuir erros e fraudes no desempenho dos recursos humanos de cada instituição.

No decorrer deste trabalho, realiza-se uma revisão literária atendendo à base fundamental do Controlo Interno no contexto da gestão das organizações públicas. Procede-se, seguidamente, à elaboração de um Manual de Controlo Interno com procedimentos administrativo-financeiros da Junta de Freguesia de Nelas, documento no qual ficam descritos os principais procedimentos e metodologias do Controlo Interno no órgão da autarquia local referido, com vista a ajudar e contribuir para o cumprimento das normas e objetivos do Controlo Interno, sempre com o objetivo de salvaguardar os interesses face a futuras fraudes, irregularidades ou erros, ainda assim contribuir para uma melhor eficiência dos seus serviços, trabalhadores e capacidades.

Palavras-chave: Administração Pública; Controlo Interno; Autarquia Local.

ABSTRACT

Organizations must be increasingly guided by the search for efficiency. In this sense, they need an increasingly effective assessment of the fulfillment of their goals and objectives, in which the existence of Internal Control ensures that the different work units of the organization are working as planned.

The Public Administration Reform was an important step towards the control and inspection of public sector activity. All the new requirement for rigor and control gave rise to the need for the existence of an Internal Control System, in order to guarantee greater reliability in the financial and administrative information produced and with strict compliance with the legal diplomas in force applicable to them.

That said, Human Resource Management is one of the key areas of the organization, which influences the organization's performance. Thus, there is a need in this work to analyze concepts about Internal Control, its main areas of action and changes, as well as to understand to what extent its implementation can contribute to greater effectiveness and efficiency in the management of the organization, since a good definition of procedures and standards in the institution can help to reduce errors and fraud in the performance of human resources in each institution.

In the course of this work, a literary review is carried out taking into account the fundamental basis of Internal Control in the context of the management of public organizations. Next, an Internal Control Manual with administrative and financial procedures of the Nelas Parish Council is drawn up, a document in which the main procedures and methodologies of Internal Control in the aforementioned local authority body are described, with a view to helping and contribute to the fulfillment of Internal Control norms and objectives, always with the objective of safeguarding the interests against future fraud, irregularities or errors, even so contributing to a better efficiency of its services, workers and capacities.

.

Keywords: Public Administration; Internal Control; Local Authority.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – Aspetos Introdutórios.....	3
Secção I – Administração Pública e o Controlo Interno.....	3
Secção II – A Importância do Controlo Interno	6
Secção III– Alterações no Controlo Interno na Gestão das Autarquias Locais: Transição do POCAL para o SNC-AP	9
Subsecção I – O POCAL	9
Subsecção II – O SNC-AP: A mudança	10
Secção IV– Aplicabilidade à Gestão de Recursos Humanos.....	11
Subsecção I – Recursos Humanos na Administração Pública.....	11
Subsecção II – Planeamento e Desempenho na Organização.....	13
CAPÍTULO II – Caracterização da Autarquia Local	15
Secção I - Descrição do Órgão da Autarquia Local.....	15
Secção II - Enquadramento na Atividade de Projeto.....	15
CAPÍTULO III – O Sistema de Controlo Interno.....	17
Secção I– Visão geral	17
Secção II – Bases fundamentais do SCI	20
Secção III– O SCI nas Autarquias Locais	20
Secção VII – POCAL/SNC-AP e o SCI.....	22
Secção VIII– Avaliação	24
Secção IX– Limitações	25
CAPÍTULO IV – Projeto do Manual Interno da Junta de Freguesia de Nelas.....	27
Secção I – Controlo Interno atual	27
Secção II– Estrutura do projeto desenvolvido para a JFN.....	27

Secção III– Metodologias no projeto.....	29
Subsecção I – Avaliação Diagnóstica e Recolha de Informação.....	30
Subsecção II – Reuniões e estruturação do projeto	31
Subsecção III – Finalidade para aprovação	32
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35
LEGISLAÇÃO	39
PÁGINAS WEB	42
ANEXOS	43
ANEXO 1	44
ANEXO 2	77
ANEXO 3	79

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 – Análise SWOT da JFN.....	30
-------------------------------------	----

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS

CMN – Câmara Municipal de Nelas

CPC – Conselho de Prevenção da Corrupção

CRP – Constituição da República Portuguesa

DEO – Diplomas de Execução Orçamental

INA- Instituto Nacional de Administração

JFN – Junta de Freguesia de Nelas

LBCP – Lei de Bases da Contabilidade Pública

LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

MCI – Manual de Controlo Interno

MN – Município de Nelas

NCI – Norma de Controlo Interno

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado

SATAPOCAL - Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL

SCI – Sistema de Controlo Interno

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, assistiu-se a um grande processo de dinamismo e modernização global, englobando a sociedade e as mais diversas instituições que a compõem, nomeadamente a administração pública, na qual tem a necessidade de se adaptar e aperfeiçoar aos novos mecanismos de gestão, de forma a conseguirem acompanhar a rápida evolução da sociedade e de modo a responder a um público que se torna cada vez mais exigente.

De forma a conseguirem uma boa adaptação e enquadramento no chamado processo de globalização, também o Estado tem a necessidade de conseguir modernizar os seus serviços, recursos humanos e instituições. Tal adaptação vai originar alterações na sua estrutura organizacional, procedimentos e normas, que devem continuar a ser utilizadas sempre da forma mais eficiente.

Um dos grandes mecanismos de auxílio à gestão e à condução da atividade de cada organização é, sem dúvida, o Controlo Interno. Todas as organizações devem possuir um Sistema de Controlo Interno (SCI), sendo este imprescindível para um controlo eficaz de vulnerabilidades e maior imunidade a futuros riscos.

Por conseguinte, a eficiência da organização pode ficar afetada se este não for adaptado e atualizado às constantes mudanças, uma vez que o SCI de uma organização é uma peça fundamental para a realização dos seus objetivos.

A área de recursos humanos, é bastante complexa, mas também muito importante nas organizações, ainda mais nestes momentos de necessidade de mudança e adaptação. Esta área de trabalho, na administração pública, pode englobar um conjunto de diferenciado de funções, nomeadamente: recrutamento e seleção, contratação, formação, processamento de salários, alguma contabilidade e pagamentos. Estando todas estas funções sujeitas à legislação laboral (tanto geral como específica).

Este trabalho de revisão literária e legislação para elaboração de um Manual Interno, está organizado por quatro capítulos da seguinte forma descrita de seguida.

O primeiro capítulo aborda alguns aspetos introdutórios à temática, focando a administração pública e a importância de controlo interno, vinculando também as principais normas e alterações relevantes. Dando por último um enquadramento da

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

temática na área de recursos humanos, no planeamento e desempenho da organização e dos seus trabalhadores.

O segundo capítulo caracteriza o órgão da autarquia local afeto ao projeto desenvolvido, bem como o seu enquadramento à temática deste trabalho.

O terceiro, e maior capítulo do trabalho explana o Sistema de Controlo Interno, bem como as suas bases fundamentais, aplicação nas autarquias locais, avaliação e principais limitações apontadas.

O quarto e último capítulo aborda o projeto em si aplicado ao órgão da autarquia local que foi desenvolvido, bem como a sua estrutura e metodologias.

Finalizado este trabalho pretende-se proporcionar à Junta de Freguesia de Nelas um manual, onde possam estar definidas as principais normas e procedimentos controlo, com vista a ajudar e contribuir para o cumprimento das normas e objetivos do Controlo Interno, sempre com o objetivo de salvaguardar os interesses face a futuras fraudes, irregularidades ou erros, contribuindo também para uma melhor eficiência dos seus serviços, trabalhadores e capacidades.

CAPÍTULO I – Aspetos Introdutórios

Secção I – Administração Pública e o Controlo Interno

É no Estado enquanto Administração Pública Central e/ou Local, conforme nota Pires (2008), que se destaca o papel de grande importância no desenvolvimento social, cultural e educacional das sociedades, de forma que os cidadãos se possam tornar mais críticos e exigentes no que se refere à conduta e ação das várias instituições públicas. Com o crescimento e alterações de comportamentos citadinos, foi possível e constante a necessidade de mudar os modelos tradicionais de Gestão Pública, emergindo assim novas maneiras de encarar as sociedades e a sua própria administração.

Primeiramente, e segundo Guimarães (2010), a administração vem de “administrar”, significando a gestão de bens e pessoas para a realização de um conjunto de fins heterónomos. Assim sendo, a Administração Pública denota a tarefa que consiste na prossecução desses mesmos fins, integrando um sistema de vários órgãos, serviços e demais agentes do Estado que trabalham para assegurar a satisfação regular e dar continuidade aos interesses públicos, conforme explana Dias e Oliveira (2009).

Compete ainda à Administração Pública, e de acordo com a nossa Constituição da República Portuguesa (CRP), “o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (Título IX, artigo 266º).

A aplicação dos princípios do *New Public Management*¹ para a realidade portuguesa, levou a que se conseguissem avanços em aspetos relacionados à melhoria na gestão de recursos humanos e financeiros, transparência em todos os atos públicos e importâncias dos mesmos e dos cidadãos enquanto “cliente”, dos serviços prestados, assim como da qualidade do que tem à sua disposição. Trata-se, então, de se conseguir transpor alicerces da gestão privada na gestão pública, uma vez que uma boa gestão é conseguir um corpo distinto de conhecimentos para se conseguir valer a uma quantidade de problemas económicos e sociais (Carvalho, 2001).

¹ Filosofia gestão de Christopher Hood em 1991 que vem utilizar as práticas usadas pelo sector privado na administração pública, com o intuito de gerar eficiência, reduzir custos e gerar eficácia na prestação de serviços

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Esta nova versão de “*public management*” ganha maior aplicabilidade como modelo de gestão da década de noventa, em que o Estado procurou seguir uma orientação mais flexível, quer a nível organizacional quer de recursos humanos e financeiros. Contudo, Rocha (1998), contrariando os princípios base do *New Public Management*, critica que a Administração Pública se politicou bastante, de forma que cargos de topo na administração passam a ser ocupados por gestores políticos ou ligadas de alguma forma ao poder político, passando este a ser dominante na Administração Pública, o que deita por terra as bases iniciais do *New Public Management* de tentar equiparar a gestão pública com a privada (Rocha, 1998).

A aplicação ou reforma na gestão pública, na realidade portuguesa, ficou assente em diversos diplomas e normas nos mais variados domínios, sendo de destacar, por exemplo:

- A Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP), a estabelecer normas do regime financeiro, controlo orçamental contabilidade da Administração Central;
- O Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), definidor de princípios autonomia administrativa e financeira, economia, eficiência e eficácia de organismos estatais e dos seus gestores; de referir, no seu artigo 53.º n.º 1 a) que a gestão orçamental dos serviços e organismos abrangidos é controlada através do autocontrolo pelos órgãos competentes dos próprios serviços e organismos;
- A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sobre a legalidade e regulação das receitas e das despesas públicas, bem como a prestação de contas ao Tribunal de Contas;
- O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), afeto às condições de integração das vertentes contabilísticas que consigam dar resposta às necessidades de gestão;
- A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), estabelecadora das disposições de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo;
- Os Diplomas de Execução Orçamental (DEO), definidores da execução do Orçamento do Estado em cada ano civil e económico;
- Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) entidade administrativa independente a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas;

- Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) , com obrigatoriedade da sua adoção a partir de 2017; o artigo 9.º do diploma que aprova o SNC-AP refere que:

O sistema de controlo interno a adotar pelas entidades públicas engloba, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável (...) o sistema de controlo interno tem por base sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação, bem como um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção.

No contexto nacional, um sistema de controlo interno na administração do estado surge no artigo 2º nº 2 da Lei nº 166/98:

O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei.

O manual de auditoria do Tribunal de Contas (1999) define controlo interno como sendo uma forma de organização que vem pressupor a existência de planos e sistemas destinados à prevenção de erros e irregularidades, minimizar consequências e maximizar o desempenho da organização no qual está inserido.

Por fim, no que toca à necessidade de modernização e atualização da Administração Pública mais atual, as instituições englobadas na administração pública continuam a manter-se com hierarquias regidas por leis e normas que permitam o seu bom funcionamento, mas que um pouco antagónicas dos princípios de reengenharia e com alguma falta de flexibilizada que o avanço dos tempos pede (Rocha, 2001).

Por outro lado, o aumento da flexibilidade de gestão determina o aumento de uma capacidade de inovação (Rocha, 2009) e as próprias entidades da Administração Pública já o sabem e procuram interiorizar a necessidade de que, para se cumprirem objetivos de

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

uma melhor gestão, é necessário alterar e redesenhar processos e normas, estando esta observação já patente em cadernos de encargos a serem desenvolvidos e criados projetos como formação do Instituto Nacional de Administração Pública (INA, 2011).

Posto isto, a reengenharia das instituições é indispensável para que estas acompanhem o desenvolvimento e a mudança, sendo um fator decisivo para obterem bons resultados a todos os seus níveis de serviço e desempenho (Hammer & Champy, 2003), uma vez que, segundo os mesmos autores, novas tecnologias a suportar processos antigos tornam-se perigosas, podendo levar a más tomadas de decisão de forma mais rápida.

Secção II – A Importância do Controlo Interno

Tal como Neves (2008) refere, a melhor defesa contra o insucesso de um negócio ou instituição, é ter um condutor de desempenho, ou melhor, um controlo interno sólido. Qualquer empresa, seja qual for a sua dimensão, deve possuir este tipo de controlo face à sua organização interna. Este tipo de controlo vai permitir a avaliação e eficiência dos seus fluxos internos a nível operativo e informativo, assim como analisar o custo/benefício.

Mais enquadrado ao tema deste projeto de controlo interno, um Manual de Controlo Interno representa-se como um conjunto de procedimentos e métodos dentro de uma determinada organização, visando a sua salvaguarda e dos seus ativos, auxílio de gestão e condutas. Este vem assegurar o controlo interno dividido em duas áreas: administrativo (que inclui o plano da organização, procedimentos e registos afetos a processos de decisão) e o contabilístico (que inclui os processos para a salvaguarda e organização dos registos contabilísticos).

Posto isto, indo de acordo com o Decreto de Lei nº192/2015 de 11 de setembro, este veio aprovar um Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, designado por SNC-AP (Tribunal de Contas, 2017), pretendendo a determinação e adoção de um sistema de controlo interno por parte das entidades supramencionadas, em que esteja englobado o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os métodos a associar pelos respetivos órgãos de gestão.

À necessidade do controlo interno, alia-se a necessidade de modernização da administração pública. Para uma maior adaptabilidade à modernização, é necessário

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

garantir que a instituição dispõe de um sistema de controlo sólido, de forma a poder corresponder a mudanças como descrevem os capítulos do Decreto de Lei nº135/99.

Neste contexto de modernização, o Sistema de Controlo Interno é considerado o essencial para o sucesso e credibilidade de uma organização junto da sociedade, de acordo com Flamholtz (1996), em concordância com Badara e Saidin (2013). A falta deste tipo de controlo interno ou a incorreta aplicação de princípios pode vir a constituir um dos principais riscos e incumprimentos de determinados requisitos estabelecidos para as entidades públicas (Onescu, 2018), podendo até prevenir mais fraudes em possíveis auditorias.

Para um correto controlo interno, é preciso identificar princípios que devem nortear a instituição, que, segundo Vilas Boas, Gomes e Serra (s.d.) p.26-27) são:

- O órgão de gestão é responsável por implementar e manter um SCI adequado e eficaz, que respeite, os objetivos e princípios estabelecidos no artigo 9º do SNC-AP, estando estes princípios básicos de acordo com as boas práticas internas (deve ter um adequado ambiente de controlo, sistema de gestão de riscos, de informação e comunicação, monitorização dos controlos);
- O novo SCI das entidades da Administração Pública (Administração Central, Administração Local, Administração Regional e Segurança Social) deve ser aplicado de forma consistente a todas as entidades públicas, segundo um modelo comum;
- O SCI deve ser adequado à dimensão, natureza e complexidade da atividade, à natureza e magnitude dos riscos assumidos ou a assumir;
- As entidades da Administração Pública devem planear, implementar e manter, de forma adequada, o seu SCI e formalizar em documento(s) específico(s) as respetivas estratégias, sistemas, processos, políticas e procedimentos.

Tanto no espectro nacional como internacional, o controlo interno é composto pelos seguintes princípios base que revelam a sua importância e implementação:

- A segregação de funções, que tem como finalidade evitar que à mesma pessoa sejam atribuídas duas ou mais funções incompatíveis com o objetivo de impedir ou, pelo menos dificultar a práticas de erros ou irregularidades ou a sua dissimulação;
- O controlo das operações, relacionado com a verificação/conferência das operações que, de acordo com o referido sobre a segregação de funções, deve ser efetuado por pessoas diferentes das que estiveram envolvidas na sua realização

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

ou registo; são exemplos de controlo das operações: as inspeções periódicas à tesouraria ou a realização de reconciliações bancárias;

- A definição de autoridade e responsabilidade, de forma clara e rigorosa. Devem estar claramente definidos os níveis de autoridade e responsabilidade, bem como as funções que a cada colaborador cabe desempenhar;
- A competência do pessoal, o qual deve possuir as habilitações literárias e técnicas como também a experiência profissional necessária ao desempenho das suas funções;
- O registo dos factos contabilísticos que visa assegurar uma conveniente verificação da ligação entre os diferentes serviços, acelerar o processo de registo das operações e fornecer a informação com rapidez, precisão e clareza aos responsáveis, no exercício da sua atividade gestora. Com este princípio encontram-se associados dois requisitos fundamentais, são eles: cumprimento das regras contabilísticas; os comprovativos ou documentos equivalentes justificativos, os quais devem estar numerados sequencialmente e, se existir documentos anulados, estes devem ser arquivados, não sendo destruídos.

Morais e Martins (2013, p.31) descrevem ainda que, qualquer sistema de controlo interno inclua os seguintes tipos de controlo:

- Prevenção, que impedem a ocorrência de factos indesejáveis (controles à priori);
- Detecção, que detetam os factos indesejáveis e promovem as correções (controles à posteriori);
- Direção ou orientação, que servem para encorajar factos desejáveis;
- Correção, que retifica problemas identificados;
- Compensação, que servem para compensar fraquezas identificadas noutras áreas de controlo.

É possível afirmar, tal como Teixeira e Correia (2000), que o Controlo Interno é uma peça crucial no âmbito da Gestão da Autarquia Local, de forma a fomentar a Qualidade dos Serviços Públicos e poder garantir a melhoria dos mesmos, no que toca à satisfação das necessidades dos cidadãos, sendo um mecanismo impulsionador para alcançar os melhores resultados com o mínimo de utilização de recursos materiais financeiros e humanos. Sendo, sem dúvida, um meio de extrema importância para qualquer entidade (Fernandes, 2010).

Secção III– Alterações no Contro Interno na Gestão das Autarquias Locais: Transição do POCAL para o SNC-AP

Num Sistema de Controlo Interno das Autarquias Locais, grande parte da sua descrição dedica-se à sua Documentação e Execução de Receita e Despesa, Gestão de Pessoal, Disponibilidades, Imobilizado e Prestação de Contas, Imobilizado e Prestações de Contas. Temas estes em que o POCAL e o SNC-AP têm bastante peso e importância para a gestão pública local.

Subsecção I – O POCAL

Conforme já foi referido anteriormente, foi na década de noventa que, com a evolução e reforma da gestão pública em Portugal, surge o que é considerado, por muitos autores, um dos principais processos para o Controlo Interno Público, consequentemente, das Autarquias Locais: o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), mais em concreto:

A criação de condições para a integração dos diferentes aspetos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação (POCP, Preâmbulo).

O Decreto-Lei nº54-A/99 de 22 de fevereiro que aprova o POCAL, vem trazer uma verdadeira reforma da administração autárquica. Esta reforma leva à unificação a gestão da autarquia local com os serviços públicos, aperfeiçoando o sistema já induzido com a introdução de novas diretivas e obrigаторiedades, como a elaboração, aprovação e execução de planos de atividades e novas classificações para as despesas, definindo assim normas de execução para a contabilidade e gestão local.

Posto isto, a implementação do POCAL pelo presente diploma, é nada mais nada menos que a criação de novas condições para o incremento consistente de uma boa gestão orçamental, patrimonial, de pessoas e custos igualado a uma contabilidade pública mais moderna, de forma a permitir instrumentos fundamentais de apoio à gestão pública local como:

- Controlo Financeiro e disponibilidade de informação para órgãos da autarquia local;
- Estabelecimento de regras e procedimentos concretos para a execução e gestão local, de forma a permitir o cumprimento integrado dos vários documentos

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

previsionais, princípios orçamentais e compatibilidade com regras previsionais definidas para o efeito;

- Melhor uniformização de critérios e regras e disponibilidade de informação sobre a situação específica patrimonial de cada autarquia local.

Subsecção II – O SNC-AP: A mudança

A necessidade de modernização, reforma da gestão e controlo é constante. Posto isto, focado que é o POCAL o principal instrumento regulador, com o Decreto-Lei nº192/2015, de 11 de setembro, é aprovado o SNC-AP (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas).

Em 2016, as autarquias locais tiveram de começar a desenvolver condições necessárias para a adaptação ao processo de transição e atualização do POCAL para o SNC-AP (Carvalho & Carreira, 2016).

Com a entrada do SNC-AP em vigor, parte da legislação anterior até então vigente passa a ser revogada, como o caso do Decreto-Lei nº54-A/99 de 22 de fevereiro (sobre o POCAL).

O referido Decreto-Lei no primeiro parágrafo desta subsecção, vem referir no seu artigo 2º que:

O SNC-AP integra a estrutura concetual da informação financeira pública, as normas de contabilidade pública, e o plano de contas multidimensional, constantes, respetivamente, dos anexos I a III ao presente decreto-lei, e que dele fazem parte integrante.

Ao falarmos de controlo interno, é importante assinalar a importante distinção que o próprio SNC-AP demonstra de um SNC do setor privado. Desde logo que, na realidade pública, a prioridade e objetivo não se trata da geração de lucros, mas sim no bom fornecimento de bens e prestação necessária e com qualidade de serviços públicos aos seus “clientes”, os cidadãos (Velo, 2018).

Para Velo (2018), a reforma aplicada do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, no seu presente diploma de aprovação, vem tentar resolver alguns fragmentos e inconsistências que com a implementação do POCAL não foram possíveis ou detetados, vindo dotar as várias instituições de sistemas de gestão mais eficientes e convergentes com os que estão em vigor pelo POCAL, vindo assim permitir:

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- Uniformizar procedimentos e aumentar a fiabilidade da sua consolidação;
- Melhoramento da informação e transparência da gestão pública, integrando assim uma estrutura concetual onde pode ser possível estarem definidos conceitos e normas de contabilidade pública, vindo desta forma poder colmatar carências existentes desde o POCP.

A implementação do SNC-AP veio revogar, na prática, a maioria do POCAL, com a exceção dos seguintes pontos:

- a) Controlo interno (Ponto 2.9.);
- b) Regras previsionais (Ponto 3.3);
- c) Modificações do orçamento (Ponto 8.3.1.).

Significando que, quanto a estes temas, a aplicação do SNC-AP é harmonizada com o conteúdo que se mantém em vigor do POCAL.

Secção IV– Aplicabilidade à Gestão de Recursos Humanos

Subsecção I – Recursos Humanos na Administração Pública

Para Gooderham e Nordhaug (2010), o conceito de Recursos Humanos origina-se na América do Norte e veio romper com a tradicional administração de pessoal. Tal transformação decorreu nos anos 70, devido à necessidade de resposta a um aumento de competências entre gestores e crescente reconhecimento da importância desta área para atingir sucesso organizacional. Ao profissional de Recursos Humanos, exige-se que seja perito nos procedimentos a nível administrativo e legal, no sentido de cumprir as normas da organização e da lei em vigor, dependendo do negócio e/ou organização em que está inserido, dispondo das várias ferramentas necessárias para tal.

Assim como Bratton e Gold (1999) evidenciam, a Gestão de Recursos Humanos é um processo de gestão especializada na organização, em que os funcionários são cruciais para se conseguir alcançar uma vantagem sustentável, sendo estes que permitem atender tanto à eficiência como aos objetivos da organização.

Para Chiavenato (1999), a Gestão de Recursos Humanos procura atingir objetivos como:

- Ajudar a organização a conseguir alcançar os seus objetivos e realizar a sua missão;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- Proporcionar competitividade à organização;
- Administrar mudança, uma vez que as constantes alterações sociais, tecnológicas, económicas e políticas, implicam a necessidade de novas abordagens, de forma a garantir a sobrevivência da organização. As mudanças aumentam, havendo a necessidade de impor soluções e novas estratégias e procedimentos, devendo estar os profissionais de recursos humanos capazes de tal função.

Na Administração Pública, segundo a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2005) as pessoas que trabalham na Administração Pública são a sua maior riqueza, sendo em que no dia-a-dia, nos mais variados serviços públicos e nas demais variadas carreiras e funções, asseguram o cumprimento e prestação do serviço público numa correta prossecução dos interesses gerais. Por isso, a Gestão de Recursos Humanos é deveras importante na execução das políticas públicas, quer na condução de assuntos correntes, quer na preparação e aplicação de várias reformas que a sociedade exige em diferentes momentos.

Qualquer cidadão tem direito a poder exercer funções públicas em condições de igualdade, em regra por via de concurso público. Para cargos de dirigente e técnico superior, é requerida uma licenciatura, para cargos de auxiliar e operário é exigida a escolaridade obrigatória, para a maioria das restantes categorias é geralmente requerido o 12º ano de escolaridade ou um curso tecnológico. Desde 1982, que se introduziu o concurso público como normal processo de recrutamento e seleção de pessoas para os quadros da Administração Pública, obedecendo aos princípios de liberdade de candidaturas, igualdade de condições de trabalho e oportunidades para todos os candidatos.

A Administração Pública organiza-se por carreiras, que consistem num ordenamento de categorias hierarquizadas, a que os funcionários têm acesso mediante a sua antiguidade, desempenho profissional ou concurso. As mesmas podem ser verticais (aquando da integração de categorias com o mesmo conteúdo funcional); horizontais (posições salariais, escalões) ou mistas (combinação de características verticais e horizontais). (Lei n.º 35/2014). Sendo atualmente as carreiras gerais (Técnico Superior, Assistente Técnico e Assistente Operacional) as mais comuns na Administração Pública.

A título de exemplo na JFN existem funcionários de 2 categorias das carreiras gerais:

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- 1 Assistente Técnico em relação jurídica de emprego público, por tempo indeterminado, tendo como conteúdo funcional:

realizar funções de natureza executiva, de aplicações de métodos e processos, com base em diretivas bem definidas e instruções gerais, de grau médio de complexidade, nas áreas de atuação comum e instrumentais e nos vários domínios de atuação dos órgãos e serviços (Aviso n.º 19738/2021, 3)
- 1 Assistente Operacional em relação jurídica de emprego público, por tempo indeterminado, tendo como conteúdo funcional:

realizar funções de natureza executiva, de carácter manual ou mecânico, enquadradas em diretivas gerais bem definidas e com graus de complexidade variáveis; executar tarefas de apoio elementares, indispensáveis ao funcionamento dos órgãos e serviços, podendo comportar esforços físicos; responsabilizar-se por equipamentos sob sua guarda e pela sua correta utilização, procedendo quando necessário, à manutenção e reparação dos mesmos. (Aviso n.º 11130/2021, 2.1)

Subsecção II – Planeamento e Desempenho na Organização

Conforme foi referenciado na subsecção anterior, é na Gestão de Recursos Humanos, mais em concreto nos seus funcionários, que está o ponto crucial para que cada organização possa vencer, ser eficiente e crescer, mas, para que tal aconteça, é preciso que os seus funcionários consigam desempenho para tal. Para Chiavenato (2000), é fulcral para as organizações estarem providas de pessoas necessárias, aplicá-las corretamente nos seus cargos, desenvolvê-las quanto às suas atribuições e funções e controlá-las no seu dia-a-dia.

Assim sendo, é importante que as próprias organizações tenham em consideração o desempenho dos seus colaboradores na hora de inovar e mudar, uma vez que, é necessário que a mesma, disponha das ferramentas necessárias para medir e avaliar, de forma que, os seus colaboradores possam acompanhar o desenvolvimento e disponham de capacidades e competências para tal, na onde, mais uma vez, o Controlo Interno tem bastante importância.

Ao exemplo da Administração Pública, as normas e procedimentos de qualquer organização estão expostas e sujeitas a mudanças mediante atualização de legislação. A realidade da JFN espelha muitas outras realidades em várias Autarquias Locais, em que os recursos humanos são mais escassos e reduzidos, muitas vezes, para a quantidade de

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

funções a cargo, não permitindo o objetivo da segregação de funções. De forma a combater ou, pelo menos, minimizar este tipo de problemas, os responsáveis pelos Órgãos de Autarquias Locais devem definir estratégias em que o Controlo Interno pode ajudar, uma vez que, ao terem definido um Manual de objetivos, normas e procedimentos, este pode ajudar a combater dúvidas e dificuldades que muitos funcionários podem ter, no seu dia-a-dia no trabalho, quanto às suas funções.

Para Rocha (2010), planeamento e análise/descrição de Funções é algo importante a estar definido em Manuais Internos das várias instituições. O êxito da organização pública e a qualidade dos seus serviços está vincadamente relacionada com a forma e capacidade de organizar os seus recursos, devendo estar esta alinhada estrategicamente com os objetivos organizacionais. Assim sendo, na Administração Pública, a Lei nº12-A/2008 veio regulamentar o planeamento estratégico necessário. Este diploma vem regulamentar a necessidade de planeamento das atividades permanentes a desenvolver durante o ano, acompanhado do Mapa de Pessoal e da Proposta de Orçamento. Neste tipo de mapa, é importante ter a previsão de pessoal necessário para o bom desempenho das atividades da organização e da prossecução dos seus objetivos.

Conforme referido, além do planeamento, também a descrição e análise de funções é uma ferramenta importante, consistindo esta num estudo das várias funções da organização.

Geralmente, as descrições de funções resumem-se à designação do título, posição integrante na estrutura hierárquica, objetivos gerais de deveres e responsabilidades, etc. Esquecendo-se aqui da importância de detalhar as funções a que cada trabalhador está afeto ao trabalhar em determinada área/divisão/unidade orgânica da organização. De acordo com Cunha et al. (2010), para a análise e descrição de funções é necessário recorrer a um conjunto de ferramentas que permita identificar as funções de cada um, como por exemplo a observação, seguida de uma recolha de dados provenientes da execução das tarefas em análise, fluxos de trabalho, condições e material necessário.

Outra parte importante do controlo interno na organização, é a avaliação de desempenho. Segundo Rocha (2010), esta avaliação ocorre nas empresas todos os dias, as pessoas são observadas e avaliadas diariamente de forma informal, tanto pela chefia como pelo colega de trabalho. Tal como Chiavenato (1986, p.408) refere:

A Avaliação de desempenho é uma forma sistemática de apreciação do desempenho do individuo no cargo, e do seu potencial de desenvolvimento (...) é um processo para

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

estimular ou julgar o valor, a excelência, as qualidades ou status de algum objeto ou pessoa.

Esta área de controlo e avaliação dos colaboradores, é bastante controversa, considerada por uns como forma de detetar eventuais lacunas de competências e, por outro lado, permitir medir o contributo que um trabalhador e a sua equipa tenham face ao que são os objetivos definidos no Manual de Procedimentos da organização.

Em relação à Administração Pública, Rocha (2010) vem referir que é nos anos 70, aquando da Reforma do Código Administrativo, que se ouve falar na Avaliação de Desempenho, com a criação de um Sistema de Avaliação Integrado a ser realizado por um avaliador e inspetor externo. Ao longo dos anos foi sofrendo algumas alterações, mantendo-se ainda como SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública).

CAPÍTULO II – Caracterização da Autarquia Local

Secção I - Descrição do Órgão da Autarquia Local

Nelas é um município alocado ao distrito de Viseu, à Região Centro, sendo considerada e apelidada de “*Coração do Dão*”, situada na Beira Alta e sub-região Viseu Dão-Lafões com cerca de 14 000 habitantes na sua totalidade.

A Junta de Freguesia de Nelas, órgão para o qual este projeto desenvolve a norma interna, não só faz parte deste município como é a “freguesia sede” do mesmo.

Ao serviço da JFN estão agregadas as localidades de Algeraz, Folhadal, Nelas e Póvoa da Roçada e, sensivelmente, metade das Caldas da Felgueira, que ocupam uma área de 21,47 km², residindo nas mesmas (segundo os Censos de 2011) 4702 habitantes.

Até à elaboração deste projeto, na Junta de Freguesia de Nelas, fruto das eleições autárquicas de 2017 e como órgão executivo colegial, a presidência do seu Executivo está a cargo de João Miguel Guerra Cabral Neves.

Secção II - Enquadramento na Atividade de Projeto

O poder local é, certamente, indissociável da gestão do Estado, pressupondo um conjunto de poderes que asseguram a sua atuação livre e incondicionada mediante a administração central. Com o objetivo de conseguir assegurar tal liberdade de atuação, a CRP vem

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

consagrar dimensões e/ou elementos constitutivos da autonomia local, traduzidos nos poderes políticos e administrativos (Silva, 2017).

Dispõe o nº2, art 235º da CRP, que “*(a)s autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*”, assim como dispõe o art.º 238 do mesmo diploma que “*(a)s autarquias locais têm património e finanças próprias*”.

Sendo a Junta de Freguesia de Nelas um órgão da autarquia local (neste caso do MN), tem a seu cargo demais atribuições para a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações que integra, em articulação com o município, dispondo conforme o Art.º 7 da Lei nº75/2013:

a) Equipamento rural e urbano; b) Abastecimento Público; c) Educação; d) Cultura, tempos livres e desporto; e) Cuidados primários de saúde; f) Ação Social; g) Proteção Civil; h) Ambiente e salubridade; i) Desenvolvimento; j) Ordenamento urbano e rural; k) Proteção da comunidade.

Para todo o seu exercício como JFN em plenitude, a lei permite que o Governo exerça a sua tutela administrativa nas autarquias locais, mas, tendo sempre presente a característica de autonomia pela qual se deve reger a vida autárquica da freguesia e do município.

Posto isto, o exercício da tutela administrativa é, então, feito *à posteriori* recorrendo a meios como inspeções e inquéritos, nomeadamente no que diz respeito à gestão de património e finanças, de forma que possa a ser verificado o cumprimento da lei, planos de atividades, orçamentos (e a sua respetiva execução), contabilidade, receitas e despesas, e demais obrigações perante entidades como a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Já a tutela jurisdicional, a mesma é exercida pelos tribunais competentes, cabendo ao Tribunal Constitucional a fiscalização de legalidades e de coberturas orçamentais, responsabilidades financeiras e julgamentos das respetivas contas locais.

Em síntese, a tutela exercida à autarquia local segue-se por:

- Tribunal de Contas (controlo jurisdicional);
- Inspeção Geral de Finanças (cumprimento das leis e regulamentos em torno das normas de finanças públicas);
- Serviços de Controlo Setorial (aplicação de fundos comunitários);
- Comissões de Coordenação Regional;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- Assembleia Municipal e/ou de Freguesia (controlo político).

Com este manual, considerando a permanente necessidade de evolução e modernização da administração pública local, com introdução de procedimentos que se adequem às suas instituições, este tema de projeto vem ajudar a corresponder a novos contextos e desafios, podendo assim conseguir uma melhor qualidade e eficiência nos serviços prestados pela JFN, assim como na sua gestão interna, estando desta forma muito mais adequados às pessoas e exigências da realidade de cada autarquia, conforme aprovado e publicado em Diário da República na Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, na qual estão associado 4 eixos estratégicos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, Sumário Executivo):

(I) Investir nas pessoas, com três objetivos estratégicos: i) desenvolver e renovar as lideranças; ii) mobilizar e capacitar os trabalhadores, e iii) envolver os trabalhadores na mudança cultural;

(II) Desenvolver a gestão, com quatro objetivos estratégicos: i) fortalecer a gestão do desempenho para melhorar a qualidade dos serviços públicos; ii) planear os recursos humanos de forma integrada; iii) investir na simplificação administrativa, e iv) promover a inovação na gestão pública;

(III) Explorar a tecnologia, com três objetivos estratégicos: i) reforçar a governação global das tecnologias; ii) melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços, e iii) gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência;

(IV) Reforçar a proximidade, com quatro objetivos estratégicos: i) promover a integração e a inclusão no atendimento; ii) incentivar a participação dos cidadãos; iii) aprofundar a descentralização de competências para as autarquias locais, e iv) fortalecer os serviços públicos de proximidade, designadamente através da desconcentração de serviços públicos para o nível regional.

CAPÍTULO III – O Sistema de Controlo Interno

Secção I– Visão geral

A necessidade da existência de Controlo Interno é um fator de relevância em qualquer instituição, segundo Attie (2000), mostra a sua importância quando se verifica, e se tem consciência, de que é impossível concebermos uma empresa que não tenha as suas bases de controlo, de forma a conseguir garantir todos os seus fluxos de operações e informações.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Costa (2010) considera que, quanto mais uma empresa pretende aumentar a sua extensão e atividades, todos os seus processos e operações vão-se tornando, obviamente, mais complexos, aumentando a necessidade da existência de Controlo Interno.

Assim sendo, é desde já importante definir o Controlo Interno, em que, pela defesa de Dupuy e Roland (1991, p.18) pode variar para dois significados:

O primeiro tem a ver com a ideia de vigilância. Neste sentido, controlar significa verificar que as coisas se desenrolam de acordo com o que se deseja. O desejo pode, aliás, ser formulado de maneira mais ou menos precisa, sob a forma de objetivo. Um segundo significado, mais amplo, está associado ao conceito de poder, de domínio. Controlar, é então o que, implicitamente, supões previamente – ou melhor, ao mesmo tempo – vigiar. Fala-se, por exemplo de controlar a boa, controlar o carro, controlar o processo de produção, controlar uma empresa.

Já IIA (2009), entende a definição de controlo como qualquer ação que seja empreendida pelos gestores ou outros membros da entidade, de forma a conseguirem aperfeiçoar a gestão de risco e procurar uma melhor possibilidade de conseguirem alcançar os objetivos e metas definidas.

No contexto português, a entidade do poder jurisdicional, o nosso Tribunal de Contas (1999, p.47) entende que o Controlo Interno é:

Forma de organização que pressupões 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 e no qual se insere

O processo de Controlo Interno (Carlos 2008, citado por Costa, 2008, p.6) é visto como:

Um processo levado a cabo pelos órgãos de gestão, desempenho com o objetivo de proporcionar um grau de confiança razoável quanto à prossecução dos objetivos principais da instituição, tendo em conta os objetivos operacionais, os objetivos de eficácia e eficiência dos recursos, os objetivos da fiabilidade da informação financeira e os objetivos de cumprimento da legislação e normas aplicáveis.

Na elaboração de um Sistema de Controlo Interno, um dos seus principais aspetos é a sua avaliação de risco, conforme expressam Whittington e Pany (2001, p.247):

A administração deve identificar e analisar cuidadosamente os fatores que afetam o risco e que podem colocar os objetivos da organização intangíveis, e de seguida tentar gerir esses riscos... Contudo, o âmbito da avaliação do risco e da administração é mais

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

abrangente na medida em que envolve a consideração dos fatores que afetam todos os seus objetivos da organização.

Para base de Controlo Interno de uma instituição, esta deve estar estruturada em forma de um plano e sistemas coordenados, em que para Moraes e Martins (2007), compete ao órgão máximo de gestão a responsabilidade por fazer implementar e manutenção do Sistema de Controlo Interno.

No sentido de aperfeiçoar a gestão de risco e conseguir maximizar o desempenho da entidade, é necessário definir objetivos (SATAPOCAL, 2006):

- Garantir a legalidade e regularidade na aplicação do sistema contabilístico, no ambiente informático e na elaboração, registo, execução e modificação dos respetivos documentos de suporte;
- Zelar pela qualidade, fiabilidade e confiança das informações administrativas, financeiras e contabilísticas;
- Evidenciar a economicidade, eficácia e eficiência dos recursos;
- Demonstrar a conformidade com as políticas, planos e procedimentos, leis e regulamentos;
- Garantir a realização e otimização das operações, assegurando que os resultados correspondam aos objetivos definidos;
- Zelar pela salvaguarda dos ativos;
- Evidenciar a eficácia da gestão, o cumprimento das deliberações e decisões e a transparência e concorrência no âmbito dos mercados públicos.

Posto isto, no âmbito do Controlo Interno, é importante evidenciar duas géneses: Administrativa e Contabilística/Financeira. A vertente Administrativa, segundo Teixeira e Correia (2000), entende como controlo hierárquico, em que se compreende um plano organizacional, bem como a definição de procedimentos e a identificação dos registos inerentes aos processos de decisão e segregação de funções.

Segundo o Tribunal de Contas (1999, p.47):

O controlo administrativo compreende o controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomadas de decisão e, portanto, com os planos, políticas e objetivos definidos pelos responsáveis.

Já a génese Contabilística/Financeira, *“visa garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos, facilitar a revisão e os procedimentos normais relacionados com a*

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

proteção dos ativos e com a fiabilidade dos registos contabilísticos” (Tribunal de Contas, 1999, p.47).

Assim sendo, pode-se desde já afirmar, tal como Teixeira e Correia (2000), que o controlo vem proteger o património contra fraudes ou erros involuntários e zelar pelo cumprimento das normas que estão estabelecidas internamente na instituição.

Secção II – Bases fundamentais do SCI

Um Sistema de Controlo Interno, a ser bem estabelecido e implementado, tem obviamente aspetos deveras importantes que devem ser seguidos, destacando, segundo a SATAPOCAL (2006) os seguintes:

- O Plano de organização, com a definição de funções e responsabilidades funcionais, autoridade e delegação de responsabilidades;
- A segregação de funções, estabelecida e relacionada com o facto de que uma função contabilística e função operacional devem estar separadas, de forma que a pessoa que está responsabilizada pelo controlo físico de determinado ativo, não possa de qualquer forma ter ao mesmo tempo os respetivos registos;
- O controlo de operações bem como a sua sequência (ciclo de autorização/aprovação(execução/registo/custódia);
- Prévia enumeração dos documentos em conjunto com controlo na sua utilização, de forma a inviabilizar a sua destruição com objetivos voluntários de fraude;
- Pessoal qualificado, competente e de responsabilidade, em que disponha das habilitações literárias necessárias e experiência profissional adequada às funções que lhe são designadas;
- Revisão e supervisão da gestão.

Secção III– O SCI nas Autarquias Locais

Qualquer que seja a organização, por mais pequena ou de grandes dimensões e independentemente do seu setor de atividade, é sempre importante a implementação do seu controlo interno. Tal sistema engloba desde o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, de forma a assegurar o desenvolvimento da instituição e salvaguarda dos seus ativos (Viana, 2015).

Posto isto, também o setor público se rege, obviamente, pelas suas Normas de Controlo Interno, em que no programa do XIII Governo, mais em concreto no Orçamento do Estado de 1997, começa a evidenciar a necessidade do Controlo, dando especial destaque

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

ao mesmo no quadro da Reforma da Administração Pública aquando da Lei n.º52-C/96 de 27 de dezembro, em que no seu artigo.º11 rege que:

Como objetivo de racionalizar ações e recursos no quadro de uma administração financeira do Estado mais eficiente e eficaz, compreendendo as entidades que administram ou que estejam envolvidos dinheiros ou outros valores públicos nacionais e comunitários, fica o Governo incumbido de legislar no sentido de estruturar o sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado, o qual deverá ser articulado, integrado e coerente, abarcando os vários domínios de controlo, as entidades responsáveis pela sua execução e respetivo regime de financiamento e prever o relato anual da atividade, a apresentar pelo Governo à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas

Com a aprovação e seguinte publicação do Decreto-Lei nº166/98 de 25 de junho, implementa-se aquilo que seria o SCI na Administração Pública, em que no seu preâmbulo é referido como um:

Modelo articulado, integrado e coerente, estruturado em três níveis, com definição das entidades responsáveis e dos princípios fundamentais de atuação, que habilitem a uma melhor coordenação e utilização dos recursos afetos à função controlo.

De forma à garantia e implementação dos objetivos do Decreto-Lei, foi criado o designado Conselho Coordenador do Sistema Nacional de Controlo Interno, o qual teria funções de coordenação do sistema e atribuída a missão de consolidação das metodologias de controlo e estabelecer os critérios de qualidade do sistema nacional de controlo, tentando, ao mesmo tempo, a promoção de uma cultura de controlo a todos os níveis de administração pública.

O designado “SCI” da Administração do Estado, conforme decorre do artigo n.º4 do referido diploma anteriormente, compreende-se a três níveis de controlo, nomeadamente na sua génese de operações, setores e estratégias:

- Controlo Operacional, como principal foco a verificação, acompanhamento e informação das decisões tomadas dos órgãos de gestão das unidades de execução, sendo este controlo da competência de órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou de fiscalização.
- Controlo Setorial, inclusivo na avaliação do controlo operacional e sobre a adequação de inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão integrado, sendo realizado pelos órgãos setoriais e regionais de Controlo Interno.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- Controlo Estratégico, afeto na avaliação do controlo operacional e setorial, assim como na avaliação das metas desenhadas nos instrumentos previsionais como o Programa de Governo e as Grandes Opções do Plano e Orçamento de Estado.

Perante os três níveis referido anteriormente, as ações realizadas pelos órgãos de controlo de cada um dos níveis, devem ser planeadas e articuladas, seguindo os termos do artigo n.º 5 do Decreto-Lei n.º 166/98 de 25 de junho:

- a) Suficiência (permitir o controlo das diversas áreas e evitar controlos redundantes)
- b) Complementaridade (os órgãos estão cingidos às suas respetivas áreas, mas poderão de alguma forma coordenar-se e promover concertação com os restantes e observar critérios e métodos que os outros utilizam)
- c) Relevância (no planeamento e realização de intervenções, o risco deve ser objeto de avaliação)

Secção VII – POCAL/SNC-AP e o SCI

Em questão de Controlo Interno da Administração Pública, para Fernandes (2010), o POCAL demarca um importante passo na gestão das Autarquias Locais, passando a integrar princípios, documentos e métodos específicos.

Com a entrada do POCAL em vigor, todas as Autarquias são obrigadas à aplicação do SCI:

A integração de normas de controlo interno de aplicação obrigatória no POCAL assume, numa primeira abordagem, um carácter marcadamente inovador, se atentarmos no facto de se tratar de uma opção nunca antes assumida (Teixeira & Correia, 2000, p.31)

Com a obrigatoriedade do Controlo Interno pelo POCAL, surge a NCI (Norma de Controlo Interno), tal como Teixeira e Correia (2006) explanam, apresenta-se assim como uma ferramenta obrigatória onde são definidos todos os procedimentos envolvidos na gestão.

Assim sendo, as Autarquias Locais vêm-se na necessidade de criarem os seus planos de organização e políticas de Controlo Interno, tendo em conta a missão, prestação de serviços, maximizar os recursos e valorizar os recursos humanos da organização, conforme estabelece o ponto 2.9.1 do POCAL (SATAPOCAL, 2006).

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

A *grosso modo*, o ponto 2.9.2 do POCAL (que continua em vigor mesmo com a aprovação do SNC-AP) define alguns critérios para que seja possível o alcance que os órgãos das autarquias pretendem:

- A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita à elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico;
- O cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos respetivos titulares;
- Salvaguarda do património;
- Aprovação e controlo de documentos;
- Exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida;
- Incremento da eficiência das operações;
- A adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos;
- O controlo das aplicações e do ambiente informáticos;
- A transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos;
- O registo oportuno das operações pela quantia correta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais.

Conforme Fernandes (2010), a Norma de Controlo Interno de cada autarquia, resulta da adaptação à sua realidade, com os seus processos e métodos de controlo, adequada à sua estrutura organizacional e serviços existentes.

Com o Decreto-Lei n. °192/2015, de 11 de setembro (que prova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas), vem definir que o SCI continua a ser adotado pelas várias entidades públicas, englobando em si planos de organização, políticas e métodos de controlo, assim como todos outros definidos pelos designados responsáveis, desde que estes contribuam para assegurar o desenvolvimento eficiente e eficaz das atividades, nas quais deve estar incluído a salvaguarda dos ativos, a prevenção e detenção de ilegalidades e a exatidão dos registos e de toda a informação da gestão (Costa, 2018).

O SCI continua a ter por base sistemas adequados de gestão de risco, informação e comunicação, assim como a ser um processo de monitorização que possa assegurar eficácia em todas as suas áreas de intervenção e abrangência (Velo, 2018).

Secção VIII– Avaliação

Uma das formas de prevenção ao funcionamento do SCI, pode passar sem dúvida por uma avaliação ao mesmo, de forma a entender se este é adequado, ou não, à entidade em que foi afeto ou construído para o efeito. Devem, por isso, ser incrementadas metodologias que possam permitir fazer essa avaliação, segundo Costa (2018).

Para Fernandes (2010), numa fase inicial, deve-se proceder à análise de compilação de legislação/regulamentos, análise de esquemas e organogramas, descritivos de funções, processos contabilísticos, bem como demais procedimentos que de alguma forma estejam relacionados ou ligados com o controlo administrativo e contabilístico/financeiro da entidade.

Para avaliar se um SCI é, ou não, adequado, o Tribunal de Contas (1999) aponta dois critérios base:

- Determinação do grau de confiança no SCI, com a necessidade de examinar a segurança e fiabilidade da informação que contém, assim como o seu grau de eficácia aquando da prevenção e deteção de irregularidades;
- Determinação da profundidade dos procedimentos que o auditor adotar ao longo da condução dos trabalhos de avaliação.

Neste sentido de avaliação, o Tribunal de Contas (1999) explana dois tipos de avaliação ao SCI:

- Uma avaliação à priori, numa fase de planeamento global com a identificação do que são os tipos de operações mais relevantes, principais operações e áreas-chave do controlo interno na entidade;
- Uma avaliação definitiva, em que a mesma só será possível depois do auditor dispor da descrição detalhada dos procedimentos, em que lhe permite conhecer os pontos fortes e fracos no respetivo SCI, conseguindo, desta forma, avaliar se os objectivos-chave estão a ser cumpridos.

Numa avaliação ao Controlo Interno, a mesma pode acontecer por recursos externos ou internos, sendo que, segundo Morais e Martins (2007), os auditores são externos os que vêm com o objetivo de verificar toda a conformidade de operações, uma vez que visam a atender às necessidades de terceiros no que diz respeito à credibilidade de toda a

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

informação financeira. Já o auditor interno, que vem expressar opinião sobre a eficácia e eficiência de toda a gestão da organização, podendo estes ajudar a direção nas suas funções de gestores

Assim sendo, é essencial prevenir e garantir que o SCI em vigor se encontra devidamente implementado e adequado, de forma a evitar avaliações e auditorias pouco positivas e com algumas não-conformidades que poderiam ser desnecessárias, tal como Whittington e Pany (2001, p. 252) referem *que*:

É importante monitorar o controlo interno para determinar se ele está a funcionar conforme o esperado e se são necessárias modificações. A monitorização pode ser alcançada através da realização de atividades permanentes ou por avaliações aleatórias.

Secção IX– Limitações

Com a existência de um SCI, mesmo que em pleno funcionamento e implementação, ao contrário do que se pode pensar, não significa que este possa estar a funcionar de forma correta e a chegar aos resultados e objetivos que possam ter sido definidos.

Quem partilha dessa ideia é, por exemplo, a IFAC (2009) através da ISA 315 (p. A46):

O controlo interno, seja qual for a sua eficácia, apenas pode proporcionar a uma entidade segurança razoável acerca de a entidade atingir os objetivos de relato financeiro. A probabilidade da sua consecução é afetada por limitações de controlo interno. Estas incluem as realidades de que o julgamento humano na tomada de decisões pode ser defeituoso e de que podem ocorrer falhas no controlo interno devido a erro humano.

Coopers e Lybrand (1997, p.107) acrescenta que:

Um sistema de controlo interno, por muito bom que seja a sua projeção e funcionamento, apenas proporciona uma segurança razoável à direção e à administração, no que respeita à execução dos objetivos da entidade. A possibilidade de atingir os respetivos objetivos é afetada por limitações inerentes a todo o sistema de controlo interno, que incluem julgamentos errados na tomada de decisões ou ineficiências devido a falhas humanas ou simples erros. Por outro lado, duas ou mais pessoas podem conspirar, estar em conluio, para lograr os controlos e a direção, sempre que tenham possibilidade de iludir o sistema de controlo interno. Finalmente outra limitação é a necessidade de considerar a relação de custo/benefício, relativos a cada controlo a implementar.

O próprio SATAPOCAL (2006) faz algumas referências a uma lista de fatores que podem estar em causa nas limitações que um SCI pode enfrentar:

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- A própria direção da organização pode ultrapassar ou ladear as técnicas de controlo por si implementadas inicialmente;
- Dimensão e complexidade da organização, uma vez que em autarquias de baixa dimensão, a segregação de funções fica difícil de se conseguir implementar;
- Custos de implementação e manutenção face aos benefícios do SCI;
- Existência de erros humanos, conluios e fraudes que resultam da falta de competência e integridade moral das pessoas, os quais podem ser mais bem ultrapassados ou prevenidos com a segregação de funções;
- Transações pouco usuais, uma vez que no SCI, geralmente estão implementadas as transações mais correntes;
- Técnicas e processos de trabalho ultrapassados/inadequados;
- Insuficiência no controlo de aplicações informáticas;
- Abuso de poder ou utilização de forma arbitrária por parte daqueles com poderes para tal;
- Falta de competência e integridade pessoal de quem realiza as funções, que se podem deteriorar por fatores internos ou externos.

Também o Tribunal de Contas (1999), já no final da década de 90 apresentava algumas lacunas ao SCI como:

- Falta de segregação de funções;
- Abuso de poder;
- Falta de integridade;
- Falta de atualizações;
- Custo/benefício.

Também Neves (2009) vai de encontro ao que o Tribunal de Contas refere como uma limitação ao SCI: a relação custo/benefício. Uma vez que a implementação e manutenção de um SCI acarreta custos para uma entidade, sendo estes contínuos e com tendência a aumentar, à medida que se procura maior rigor e atualização ao SCI.

CAPÍTULO IV – Projeto do Manual Interno da Junta de Freguesia de Nelas

Secção I – Controlo Interno atual

Com o iniciar deste projeto, e tendo em conta a realidade atual aplicável à JFN, a mesma não dispõe até então de uma Norma de Controlo Interno ou Manual Interno onde compacta todas as informações relevantes para os seus procedimentos e normas de controlo interno. Tendo em conta a sua dimensão e nº de funcionários, sempre funcionou apenas por consulta e arquivo de legislação atualizada, de forma a seguir todas as normas e obrigações legais.

Contudo, principalmente com a chegada do SNC-AP, este acarreta para os órgãos das autarquias locais a necessidade de modernização a vários níveis (informático, administrativo, financeiro, entre outros).

Outro grande desafio para as Autarquias Locais é o lançamento da Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais (Lei n.º 50/2018), o que acarreta mais responsabilidades para as mesmas, implicando mais responsabilidade administrativas e financeiras.

Posto isto, cada vez mais a CMN e a JFN têm a necessidade de trabalhar em conjunto e adaptarem-se às novas necessidades e realidades, na qual é cada vez mais necessária uma boa organização e controlo de todos os processos. Com este Manual, a JFN vai beneficiar de maior facilidade de consulta e compactação de informações-chave para um bom e melhor funcionamento e eficiência dos seus serviços e, consequentemente, melhor desempenho dos seus trabalhadores.

Secção II– Estrutura do projeto desenvolvido para a JFN

Em prol do projeto desenvolvido para a JFN para o seu controlo interno, foi elaborado um Manual Interno para que este possa contribuir para uma melhor gestão e apoio no desempenho da freguesia.

O manual está presente no Anexo 1, é constituído por 8 capítulos, 7 subsecções e 73 artigos.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Para melhor compreensão inicial do mesmo, segue-se um breve índice da sua constituição:

- Capítulo I – Preâmbulo
- Capítulo II – Disposições Gerais
- Capítulo III – Organização, Características e Competências
- Capítulo IV – Estrutura e Atribuição de Funções
- Capítulo V – Documentação e Execução Orçamental de Receita e Despesa
 - Secção I – Documentação
 - Secção II – Execução Orçamental da Receita
 - Secção III – Execução Orçamental da Despesa
- Capítulo VI – Despesa de Pessoal
- Capítulo VII – Disponibilidades, Imobilizado e Prestação de Contas
 - Secção IV – Disponibilidades
 - Secção V – Imobilizado
 - Secção VI – Inventário e Cadastro
 - Secção VII – Prestação de Contas
- Capítulo VIII – Disposições Finais

Com a elaboração deste projeto, pretende-se ajudar a garantir os objetivos do Controlo Interno:

- Respeito pelas normas legais e regulamentos em vigor;
- Assegurar as informações contabilísticas/financeiras e administrativas de forma a garantir exatidão, confiabilidade e integridade;
- Prevenção antecipada de erros, desperdícios, abusos e fraudes;
- Salvaguarda de ativos financeiros e físicos e regulação da sua boa utilização;
- Permitir que haja uma implementação de programas e projetos com estratégias de atuação com foco na eficiência, eficácia e a economia de recursos.

Em forma de síntese, tendo em conta os pontos enumerados anteriormente, é importante que com este Manual, seja possível que a JFN possa ter:

- Um regulamento de organização e controlo e apoio interno para a instituição, de forma a ajudar a estabelecer um conjunto de orientações de carácter técnico de

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

forma a clarificar e fixar procedimentos a adotar nos vários serviços, nomeadamente no administrativo-financeiros;

- Uma exposição da organização interna, missão, visão, valores e competências essenciais da instituição, contribuindo assim para a sustentabilidade, transparência e de forma inclusiva dos serviços e procedimentos da mesma;
- Planos de organização, políticas, métodos e procedimentos, de forma a assegurar o bom desempenho das atividades da instituição, à qual inclui a salvaguarda dos seus ativos e a prevenção de maior facilidade de deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, contribuindo assim para uma maior exatidão e integridade dos registos administrativo-contabilísticos e maior fluxo e preparação oportuna de informação fiável.

Secção III– Metodologias no projeto

Na elaboração e/ou implementação de um Manual de Controlo Interno, é deveras importante ter um bom conhecimento aprofundado da instituição em causa, bem como todos os seu equilíbrios e fragilidades que sustentam a mesma.

Cada instituição tem, obviamente, os métodos próprios e sistemas de trabalho que vão ser muitas vezes o reflexo do seu trabalho e desempenho e até mesmo da organização da sua estrutura. No caso deste projeto (JFN), importa salientar alguns aspetos que de alguma forma condicionam o ambiente de trabalho.

Neste caso em específico, a JFN está inserida numa autarquia de média/baixa dimensão, na qual a sua freguesia, tem um nº de habitantes e território circunscrito e que atua principalmente em conjunto com a autarquia (uma vez ser a freguesia onde está a sede de concelho) em áreas como educação/social, planeamento/obras e desporto.

Neste projeto desenvolvido, a metodologia usada foi a abordagem de revisão/recensão literária recorrendo a variados textos de investigação científica e legislação focados na área da administração pública e controlo interno, conseguindo conjugar reuniões com representantes do executivo da JFN, assim como com a sua funcionária administrativa uma discussão de ideias e metodologias já existentes que necessitassem de revisão, de forma a permitir o desenvolvimento do Manual.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Subsecção I – Avaliação Diagnóstica e Recolha de Informação.

Para a implementação de um Manual de Controlo Interno, seja por norma legal ou por alguma necessidade interna de gestão, é sempre um processo que envolve um enorme estabelecimento de temas, normas, expectativas e debates constantes de forma a conseguir progredir com todos os paradigmas e dúvidas que surgem ao longo de todo o processo.

Na elaboração do Manual Interno foi essencial fazer uma profunda análise da instituição começando, por exemplo, por fazer um levantamento de algumas variáveis como: cultura da organização, dimensão, atividades e competências atribuídas. Sendo que, numa segunda análise é importante conjugar a pesquisa de documentação, legislação, regulamentos e organogramas legais e identificar as funções da instituição, N° de trabalhadores e habitantes associados; dados afetos a operações financeiras e orçamentais e informação de contabilidade relevante.

Numa das primeiras análises no início deste projeto, foi a realização da análise SWOT à JFN, conseguindo através desta técnica de análise de planeamento estratégico analisar as Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças, com o objetivo de conseguir cruzar oportunidades e ameaças identificadas da organização e ter uma análise do que podem ser pontos fortes e fracos, o que pode ajudar numa primeira visão a entender como está a “situação organizacional” e poder contribuir para desenvolver as ações de melhoria necessárias.

Tabela 1 – Análise SWOT da JFN

Forças	Oportunidades	Fraquezas	Ameaças
1 – Localização geográfica dos serviços 2 – Serviço de Atendimento presencial e telefónico 3 – Boa relação com o Município e restantes Juntas de Freguesia	1 – Boas ligações com as instituições e associações locais 2 – Projetos de financiamento comunitário para melhorias na estrutura interna e procedimentos da Junta 3 – Bom feedback dos habitantes relativo à maioria dos serviços prestados	1 – Baixa população da freguesia 2 – Meios limitados, falta de procedimentos e regulamentos escritos 3 – Não há segregação de funções na parte administrativa/financeira	1 – Estar na sede de concelho, na qual as pessoas se dirigem diretamente à Câmara Municipal para tratar o que precisam 2- Falta de formações continuas dos trabalhadores da Junta 3 – Meios limitados de atuação que poderão estar na “alçada” da Junta

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Fonte: Elaboração Própria

Finalizadas as primeiras impressões com a JFN e após alguma análise diagnóstica como visita às instalações, acompanhamento do dia-a-dia de trabalho, análise de práticas e documentações, dá-se a fase de recolha de informação, análise de documentação científica, legislação afeta às necessidades para o projeto.

Juntamente com a colaboração do Executivo e funcionários da JFN, foi possível analisar e organizar documentação que auxilia as diferentes áreas em que a JFN está inserida. Toda essa documentação passou por legislação, regulamentos, manuais de funções e regulações e sistemas administrativos.

Não existindo nesta JFN um Manual Interno desta natureza com toda a informação dos principais procedimentos compilados, todo o processo de elaboração do projeto contou com grande riqueza e análise de informações e conhecimento de quem trabalha diariamente na área em questão, de forma a ser possível conduzir o projeto até ao fim e elaborar um Manual, contando sempre com toda a disponibilidade de meios da JFN para vários esclarecimentos e identificar necessidades.

Subsecção II – Reuniões e estruturação do projeto

Para uma possível análise detalhada, discussão e esclarecimento dos vários temas de projeto, foram planeadas reuniões com o Executivo em Funções da JFN, com a Assistente Técnica e com a Coordenadora Técnica do Agrupamento de Escolas de Nelas.

De forma a tornar todas as reuniões o mais proveitosas possível, foi fundamental a intervenção e envolvimento de todos os envolvidos, de forma que todos pudessem dar o seu contributo e preparação para os temas a discutir em cada reunião, permitindo assim que todas as sugestões e conclusões fossem essenciais para a criação do Manual. No final de cada reunião, era feito um “*briefing*” do que foi debatido e dos temas a tratar para a próxima reunião, assim como a calendarização para a mesma, permitindo assim a garantia da sistematização das mesmas.

É de destacar o contributo de todos os intervenientes, o que permitiu aceder a toda a informação necessária, para ser possível alcançar os melhores objetivos e resultados.

Ao longo de toda a elaboração do projeto, foi importante ter em conta a necessidade de transparência e organização para este tipo de cargos de responsabilidade na

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Administração Pública como é o caso das Autarquias Locais. Foi possível ter em conta que a elaboração e, posterior, implementação de uma Norma de Controlo Interno é um processo que tem em conta as normas e procedimentos da JFN, de forma a fortalecer os controlos internos e atender às normas legais em vigor (que estão sempre em constante atualização).

A elaboração deste projeto com o envolvimento de todos os intervenientes, permitiu que todos tivessem conhecimento da sua essência e da forma como os seus princípios vêm ajudar a disciplinar todas as operações nas demais vertentes administrativas, financeiras e operacionais. Permitiu também que, uma vez que estiveram envolvidos de raiz na sua criação, futuramente os mesmos possam dar continuidade à metodologia criada, sempre que for necessário, fazer atualizações a algum procedimento descrito.

Posto isto, prevendo já uma melhor compreensão de todos ou até mesmo para quem não tenha conhecimento na área, o presente Manual começa por apresentar alguns conceitos mais gerais, antes de começar a definir as regras e procedimentos, pretendendo-se também que qualquer futuro funcionário ou membro da JFN possa entender alguma cultura organizacional e garantir a execução das diferentes tarefas e o cumprimento das normas estabelecidas internamente.

Subsecção III – Finalidade para aprovação

Numa fase final do projeto, foi possível, juntamente com todos os intervenientes, validar as diversas regras neste manual estabelecidas junto dos diferentes responsáveis dos serviços (Executivo da JFN e seus funcionários).

A fase de finalização é de extrema importância, uma vez organizado o Manual é importante avaliar toda a precisão e contextualização do mesmo.

Outra parte de finalização importante é a validação, que vai permitir a correção de incoerências e desconformidades, minimizando rapidamente o risco das mesmas serem detetadas mais tarde, podendo trazer consequências mais gravosas no funcionamento dos serviços da JFN.

Em data oportuna, o Manual será apresentado a todos os membros da Assembleia de Freguesia, abrindo debate para uma aprovação do mesmo.

CONCLUSÃO

Este projeto expõe a temática relacionada com o Controlo Interno e a sua vincada necessidade na gestão e eficácia da Administração Pública, em especial na Administração Pública Local, na qual foi possível fazer uma revisão literária às temáticas envolventes e construir um Manual Interno de Procedimentos Administrativos e Financeiros para a Junta de Freguesia de Nelas.

Através da revisão literária, foi possível expor a forma como o controlo interno é parte integrante de qualquer empresa bem organizada, favorecendo os seus níveis de desempenho e garantia de que todos os seus recursos estão a ser potenciados e bem aplicados. O mesmo se aplica à Administração Pública Portuguesa que, tal como outras, têm a necessidade de acompanhar a evolução dos tempos, modernizando procedimentos, normas e instituições, evitando assim resultados medíocres ou desastrosos que, na sua maioria, estão associados à falha de controlo, da mesma forma que o seu sucesso recai na eficiência do CI.

No Controlo Interno da Administração Pública, as três reformas mais importantes são o POCP, POCAL e SNC-AP, na qual este último foi um passo mais importante para a obtenção de uma informação cada vez mais rigorosa, que permite aos seus cidadãos e utentes dos serviços, aos seus trabalhadores e outros “*stackholders*” uma melhor avaliação do desempenho das várias entidades da Administração Pública.

O SCI constitui, assim, uma das principais bases da Administração Pública, de tal forma que, a não existir ou sendo implementado de forma pouco eficiente, trará efeitos diretos e negativos nas demais áreas de cada instituição.

Concordando com Pinto (2013), a área de Gestão, englobando Recursos Humanos, é uma das áreas chave das organizações, cuja direção e cumprimentos dos objetivos por parte dos mesmos, conduzem ao cumprimento do que é a missão da organização. A atribuição e descrição de responsabilidades e procedimentos, segregação de funções, são bases importantes para que sejam assegurados os procedimentos, seja possível detetar irregularidades e permitir que os próprios recursos humanos as cometam, seja de forma voluntária ou involuntária, uma vez que os procedimentos existentes vão definir e limitar os intervenientes nas várias áreas, afetando diretamente o seu desempenho e futura avaliação pelo gestor público.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

No decorrer deste projeto, foi possível acompanhar de perto o que é a realidade nas Autarquias Locais, espelhando a realidade de muitas mais em Portugal, em que muitas vezes há grandes falhas em matérias englobadas do Controlo Interno, sendo de destacar a falta de segregação de funções e procedimentos descritos, na qual, muitas vezes as Juntas de Freguesia apenas têm um funcionário ou o próprio executivo, em que não havendo uma Norma de Controlo definida e enquadrada ao órgão, vai dificultar o trabalho para os executivos que são eleitos de quatro em quatro anos e/ou para futuros funcionários que possam vir a desempenhar funções na freguesia.

Com este projeto, tendo sido possível seguir grande parte da metodologia planeada, foi possível elaborar um Manual com as principais descrições de procedimentos da JFN. Tal documento vai contribuir para que de forma mais eficiente os seus trabalhadores e executivo possam trabalhar, consultar e servir a população da freguesia e do município, seguindo os seus objetivos e missão. Assim sendo, o objetivo foi atingido.

Relativamente a limitações deste estudo, não existindo na JFN uma base de um anterior Manual, as dificuldades na elaboração de alguns procedimentos, nomeadamente financeiros e contabilísticos, tomou-se mais difícil, tendo em conta as várias transições do POCAL para o SNC-AP, mas que felizmente, com a contribuição de todos os intervenientes, foi possível concretizar.

Tendo em conta que a JFN dispõe apenas de um funcionário para toda a área administrativa, a escassez de disponibilidade e tempo para reuniões não pode ser maior, não tendo sido possível explorar alguns procedimentos extra para adicionar ao Manual. Não tendo sido também possível a sua aprovação em Assembleia de Freguesia até ao momento.

Por fim, para uma investigação futura, seria interessante estudar e analisar o impacto que, com a aprovação do Manual em Assembleia de Freguesia e implementado na JFN, o mesmo teve ou não na gestão da JFN, na qualidade e eficiência dos seus serviços e desempenho dos seus funcionários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Attie, W. (2000). Auditoria – *Conceitos e Aplicações* (3ª edição). São Paulo, B: Editora Atlas S. A.

Badara, M. & Saidin, S. (2013). Impact of the effective internal control system on the internal audit effectiveness at local government level. *Journal of social and Development Sciences*.

Bratton, J., e Gold, J. (1999). Human Resouce Management - Theory and Practice. Macmillan Press.

Carvalho, E. (2001) *Reengenharia na Administração Pública: A Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa. ISCSP e UTL.

Chiavenato, I. (2000). *Como transformar Rh (de um centro de custo) em um Centro de Lucro*. 2ª ed. São Paulo: Marron Books.

Chiavenato, I. (1999). *Gestão de Pessoas - O Novo Papel dos Recursos Humanos nas Organizações*. Rio de Janeiro: Campus.

Chiavenato, I. (1986). *Administração de Recursos Humanos. Recrutamento e Selecção, Descrição Análise de Cargos, Avaliação do desempenho*. (2ª Edição). São Paulo: Editora Atlas S.A.

Coopers & Lybrand (1997). *Los nuevos conceptos del control interno: (informe COSO)*. Madrid: Ediciones Diaz de Santos.

Costa, A. (2008). *A auditoria Interna nos Municipios Portugueses*. (Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças; Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra). <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/17846>

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Costa, C. (2010). *Auditoria Financeira: teoria e prática* (9ª edição). Lisboa: Letras e Conceitos, Lda.

Costa, J. (2018). *Norma de Controlo Interno, no âmbito do SNC-AP, do Município da Covilhã*. (Trabalho de Projeto em Mestrado de Contabilidade e Gestão Pública; Instituto Politécnico de Coimbra). <http://hdl.handle.net/10400.26/27811>

Cunha, M. P., Gomes, J. F., Rego, A., Campos e Cunha, R., Cabral-Cardoso, C., & Marques, C. A. (2010). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*. Lisboa: Sílabo.

DGAEP. (2005). *Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública Portuguesa*.

Dias, J.; Oliveira, F. (2009) *Noções de direito Administrativo*. Almedina. Coimbra.

Dupuy, Y. & Roland, G. (1991). *Manual de Controlo de Gestão*. Mem Martins: Edições Cetop.

Fernandes, C. (2010), *O Sistema de Controlo Interno nos Municípios Portugueses: O caso da Câmara Municipal de Ansião*. (Dissertação de Mestrado em Gestão; Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra). <http://hdl.handle.net/10316/14614>

Flamholtz, E. (1996). Effective organizational control: a framework, applications, and implications. *European Management Journal*.

Gooderham, P., e Nordhaug, O. (2010). One European model of HRM? Cranet empirical contributions. *Human Resource Management Review* , 27-36.

Gomes, R. (2017). *Controlo interno na Setor Público: Caso da Guarda Nacional Republicana*. (Academia Militar). <http://hdl.handle.net/10400.26/18662>

Guimarães, B.l (2010) *O Exercício da Função Administrativa e o Direito Privado*. São Paulo

IFAC. (2015), *Manual das Normas Internacionais de Controlo de Qualidade, Auditoria, Revisão, Outros Trabalhos de Garantia de Fiabilidade e Serviços Relacionados*, Nova Iorque: International Federation of Accountants.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

IFAC (2009). ISA 315 – *Identificar e avaliar os riscos de distorção por meio da compreensão da entidade e do seu ambiente.*

<http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a017-2010-iaasb-handbook-isa-315.pdf>.

IIA (2009). *Internacional Standarts for the Professional Practise of Internacional Auditors*. <http://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Standards-Glossary.aspx>.

Morais, G.; Martins, I. (2013) *Auditoria Interna: Função e Processo* (4.^a edição). Lisboa, Áreas Editora.

Morais, G., & Martins, I. (2007). *Auditoria Interna: Função e Processo* (3^a edição). Lisboa: Áreas Editora.

Neves, J. (2009). *Sistemas de controlo interno nas pequenas e médias empresas no Concelho de Aveiro*. (Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro e Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro). <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/1834/1/2009001223.pdf>

Neves, J. (2008) *A Importância de um sistema de controlo interno*, Revista TOC, 99.

Onescu, L. (2018). *Audit And Internal Control Indispensable Tools In Successful Implementation Of Eu Projects* . Internal Auditing and Risk Management, 52(4), pp. 22-33.

Pinto, E. (2013). *O contributo do Controlo Interno na Gestão de Recursos Humanos* (Dissertação de Mestrado em Auditoria. Instituto Politécnico do Porto). <http://hdl.handle.net/10400.22/2054>

Pires, M. (2008) *A nova gestão pública na administração fiscal: contribuinte, cliente ou cidadão*. (Dissertação do Mestrado em Gestão Pública. Universidade de Aveiro). <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3371/1/2008001378.pdf>

Rocha, J. (2010). *Gestão de recursos humanos na Administração Pública*. (3^a Edição). Lisboa: Escolar.

Rocha, O. (2009) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras. INA.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Rocha, O. (2001) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras. Instituto Nacional de Administração.

Rocha, O. (1998) The New Public Management and its Consequences in the Public Personnel System. *Revue of Public Personnel Administration*.

SATAPOCAL (2006). *Manual de apoio técnico à aplicação do POCAL – Regime Completo*. Coimbra: Estudos CEFA.

Silva, M. (2017). *O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente*. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade Fernando Pessoa).
https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5952/1/DM_Manuel%20Maio.pdf

Tribunal de Contas (2017). Relatório nº 22/2017–2ªS, Auditoria à implementação do SNCAP e consolidação de contas, Lisboa: Tribunal de Contas.

Tribunal de Contas (1999). *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, volume 1.
www.tcontas.pt

Teixeira, F., & Correia, J. (2000). POCAL: O Sistema de Controlo Interno. Coimbra: Edibiler, Editor de Publicações, Lda.

Veloso, J. (2018). *Transição do POCAL para o SNC-AP*. (Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial. Instituto Politécnico de Coimbra).
<http://hdl.handle.net/10400.26/27822>

Viana, L. (2015). *SNC-AP – O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Ordem dos Contabilistas Certificados.

Vilas Boas, M.; Gomes, P.; Serra, S. (s.d.). O Sistema de Controlo Interno no contexto da Nova Gestão Pública).

Whittington, O. & K. (2001) *Principles of Auditing* (11ª Editions). Chicago: Irwin

LEGISLAÇÃO

Aviso (extrato) n.º 11130/2021 - Diário da República n.º 115/2021, Série II de 2021-06-16 (Procedimento concursal comum de recrutamento para a carreira e categoria de assistente operacional). Disponível em www.dre.pt

Aviso (extrato) n.º 19738/2021 - Diário da República n.º 204/2021, Série II de 2021-10-20 (Abertura de procedimento concursal por tempo indeterminado para um assistente técnico). Disponível em www.dre.pt

Decreto Regulamentar n.º 92-C/1984 – Diário da República n.º 299/1984, 3º Suplemento, Série I de 1984-12-28 (Operações respeitantes à arrecadação das receitas e à realização das despesas, ao movimento de operações de tesouraria e às respetivas operações de controle nas autarquias locais e assembleias distritais). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei n.º 111/2017 - Diário da República n.º 168/2017, Série I de 2017-08-31 (Código dos Contratos Públicos). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei n.º 232/1997 - Diário da República n.º 203/1997, Série I-A de 1997-09-03 (Plano Oficial de Contabilidade Pública). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei n.º 155/1992 - Diário da República n.º 172/1992, Série I-A de 1992-07-28 (Regime de Administração Financeira do Estado). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei n.º 190/1996 - Diário da República n.º 234/1996, Série I-A de 1996-10-09 (Regulamenta a elaboração do balanço social na Administração Pública). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei n.º 4/2015 - Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07 (Código do Procedimento Administrativo). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei n.º 84-A/2002 – Diário da República n.º 80/2002, 1º Suplemento, Série I-A de 2002-04-05 (Altera o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, no que respeita às regras previsionais). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei n.º 166/1998 – Diário da República n.º 144/1998, Série I-A de 1998-06-25. (Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado). Disponível em www.dre.pt

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Decreto-Lei nº192/2015 - Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11. (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas). Disponível em www.dre.pt

Decreto-Lei nº54-A/1999 - Diário da República n.º 44/1999, 1º Suplemento, Série I-A de 1999-02-22 (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas). Disponível em www.dre.pt

Lei n.º 151/2015 – Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11 (Lei de Enquadramento Orçamental). Disponível em www.dre.pt

Lei n.º 67/2007 - Diário da República n.º 251/2007, Série I de 2007-12-31- (Aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas). Disponível em www.dre.pt

Lei n.º 67/1998 - Diário da República n.º 247/1998, Série I-A de 1998-10-26 (Lei de Proteção de Dados Pessoais). Disponível em www.dre.pt

Lei n.º 98/1997 - Diário da República n.º 196/1997, Série I-A de 1997-08-26 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas). Disponível em www.dre.pt

Lei nº 102/2009 - Diário da República n.º 176/2009, Série I de 2009-09-10 (Regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho). Disponível em www.dre.pt

Lei nº 169/1999 – Diário da República nº219/1999, Série I-A de 1999-09-18 (Quadro de Competências, Regime Jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias). Disponível em www.dre.pt

Lei nº 26/2016 - Diário da República n.º 160/2016, Série I de 2016-08-22 (Regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro). Disponível em www.dre.pt

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Lei nº 50/2018 – Diário da República nº 157/2018, Série I de 2018-08-16 (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais). Disponível em www.dre.pt

Lei nº 60-A/2005 - Diário da República n.º 250/2005, 1º Suplemento, Série I-A de 2005-12-30 (Orçamento de Estado para 2006). Disponível em www.dre.pt

Lei nº 75/2013 – Diário da República nº 176/2013, Série I de 2013-09-12 (Regime Jurídico das Autarquias Locais). Disponível em www.dre.pt

Lei nº 98/1997 - Diário da República n.º 196/1997, Série I-A de 1997-08-26 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas). Disponível em www.dre.pt

Lei nº12-A/2008 - Diário da República n.º 41/2008, 1º Suplemento, Série I de 2008-02-27 (regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas). Disponível em www.dre.pt

Lei nº35/2014 - Diário da República n.º 117/2014, Série I de 2014-06-20 (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas). Disponível em www.dre.pt

Lei nº52-C/1996 - Diário da República nº299/1996, 3º Suplemento, Série I-A de 1996-12-27 (Orçamento do Estado para 1997). Disponível em www.dre.pt

Lei Orgânica. nº1-A/2020 - Diário da República n.º 163/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-08-21 (Nona alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais). Disponível em www.dre.pt

Portaria nº125-A/2019 - Diário da República n.º 83/2019, 1º Suplemento, Série I de 2019-04-30 (Procedimento concursal). Disponível em www.dre.pt

Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020 - Diário da República n.º 148/2020, Série I de 2020-07-31 (Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023). Disponível em www.dre.pt

Resolução do Tribunal de Contas nº 4/2001 - Diário da República n.º 191/2001, Série II de 2001-08-18 (Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL) . Disponível em www.dre.pt

PÁGINAS WEB

Base de Dados de Jurisprudência.

http://www.pgdlisboa.pt/jurel/jurisprudencia_main.php

Conselho de Prevenção da Corrupção.

<https://www.cpc.tcontas.pt/>

Direção Geral da Administração e do Emprego Público.

<https://www.dgaep.gov.pt/>

Instituto Nacional de Administração Pública.

<https://www.ina.pt/>

Instituto Nacional de Estatística (2011) Censos 2011.

www.ine.pt

Portal Autárquico da CCDR.

http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2827&Itemid=34

Portal Autárquico da DGAL.

<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

**Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta
de Freguesia de Nelas**

ANEXOS

**Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta
de Freguesia de Nelas**

ANEXO 1

Manual Interno

Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros

da

Junta de Freguesia de Nelas



Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Capítulo I – Preâmbulo

A designada Norma de Controlo Interna, encontra-se prevista para o Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública (SNC-AP), estando aprovada pelo Decreto-Lei n.º 192/2015.

O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, doravante designado por SNC-AP, é determinante para a adoção de um sistema de controlo interno pelas entidades públicas, em que estejam englobados o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, assim como qualquer outro método e/ou procedimento definidos pelos seus respetivos órgãos de gestão, neste caso, os da Autarquia Local.

Um sistema de controlo interno visa a salvaguarda dos princípios da Administração Pública, consagrados no Código do Procedimento Administrativo; os seus princípios e regras contabilísticas, visando o maior rigor e transparência por parte da entidade pública nos seus exercícios de competências, com especial destaque na despesa pública.

O POCAL apresenta no seu ponto 2.9.10 (em harmonia com o SNC-AP) um vasto conjunto de métodos e procedimentos obrigatórios que deverão constar no Controlo Interno.

A Junta de Freguesia de Nelas, com este Manual, ficará a estabelecer os seus métodos e procedimentos na área administrativa e contabilística-financeira, com o foco de garantir o cumprimento das suas obrigações legais em vigor e a uniformização dos seus procedimentos, de forma a estes estarem adaptados à sua realidade local.

Capítulo II – Disposições Gerais

Artigo 1º

Conceito

Um SCI (Sistema de Controlo Interno) designa todas as políticas e procedimentos estabelecidos pelo órgão de gestão:

1. Controlo Interno Administrativo: plano da organização, procedimentos e registos alocados aos procedimentos e processos de decisão;
2. Controlo Interno Contabilísticos: plano da organização, procedimentos e registos afetos à salvaguarda dos ativos e confiança para com os registos de contabilidade.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 2º

Âmbito de Aplicação

O presente documento aplica-se a todos os serviços da Junta de Freguesia de Nelas, designada por JFN.

Artigo 3º

Objetivos

Os objetivos do presente documento, estando também descritos pelo ponto 2.9.1 do POCAL e em concordância com o SNC-AP, vêm estabelecer um conjunto de procedimentos tendentes a garantir:

1. A salvaguarda da legalidade e regularidade das operações, no que respeita à elaboração e execução;
2. A salvaguarda do património, sendo o conjunto de bens, direitos e obrigações da Junta de Freguesia de Nelas. (Salvaguarda dos ativos);
3. A aprovação e controlo de documentação;
4. O registo das operações, nos documentos e livros apropriados e nos períodos corretos respeitantes, de acordo com as decisões de gestão e no cumprimento de todas as normas legais em vigor;
5. A integridade e exatidão dos registos contabilísticos e administrativos, assim como a fiabilidade da informação produzida;
6. Incremento da eficácia da gestão e qualidade da informação;
7. Conformidade das políticas, planos, procedimentos, Leis e Regulamentos;
8. Utilização económica e de forma eficiente de todos os recursos;
9. Prevenção e deteção de fraudes e erros;
10. Controlo das aplicações e ambiente informático.

Artigo 4º

Princípios a cumprir

Estando por base todas as disposições da JFN, o Controlo Interno inclui princípios básicos que lhe dão consistência:

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

1. A segregação de funções: de forma a evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes com o objetivo de impedir ou, pelo menos, dificultar a prática de alguns erros e irregularidades.
 2. O controlo das operações e procedimentos: garantir a verificação das operações que, por obediência ao princípio anterior, deve ser efetuada por pessoas diferentes das intervenientes na sua realização ou registo.
 3. Definição de autoridade e responsabilidade: proceder à distribuição de forma funcional da autoridade e responsabilidade de forma que seja fixado e delimitado, dentro do possível, as funções de todos os recursos humanos afetos aos serviços administrativos.
- 1- Recursos Humanos qualificados, competentes e responsáveis: devem ter as habilitações literárias e técnicas adequadas e experiência profissional ao exercício das funções que lhe são atribuídas.
 - 2- Registo metódico de dados e de factos: operações transcritas na contabilidade tendo em conta o cumprimento das regras contabilísticas e comprovativos e/ou documentos justificativos.

Artigo 5º

Definição de autoridade e responsabilidade

Tendo o objetivo de fixar e limitar as funções dos recursos humanos, é estabelecida através de:

- 1- Organograma;
- 2- Descrição de funções;
- 3- Procedimentos.

Artigo 6º

Gestão e Implementação

Compete ao Executivo e Assembleia de Freguesia como órgãos do JFN, nos termos da lei, implementar e fazer cumprir as normas definidas no presente documento e dos preceitos legais em vigor.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 7º

Documentos Suporte

1. Operações orçamentais, tesouraria e demais operações da JFN devem estar evidenciadas por documentos suporte devidamente aprovados;
2. Toda a informação de processos administrativos e contabilísticos de entrada e saída da JFN é objeto de numeração sequencial, registos e arquivos;
3. Os processos descritos devem incluir os despachos e deliberações.

Artigo 8º

Documentos Escritos

Todos os documentos descritos, que integram os processos administrativos internos e as informações sobre os mesmos, devem sempre identificar os seus subscritores e de forma legível.

Artigo 9º

Evolução e Desenvolvimento do Controlo Interno

O Sistema de Controlo Interno (SCI) e o respetivo manual, deverão ter a flexibilidade necessária para a evolução futura para se reajustar às eventuais alterações de natureza legal que venham a ser publicadas em Diário de República que englobem este órgão da autarquia local.

Artigo 10º

Alterações e casos omissos

O presente documento pode ser alterado, por deliberação da Assembleia de Freguesia, sempre que razões de eficiência e eficácia o justifiquem.

Artigo 11º

Aprovação

O presente documento entra em vigor por aprovação em Assembleia de Freguesia.

Aprovado em reunião de Assembleia de Freguesia a __ de _____ de ____.

Capítulo III – Organização, Características e Competências

Artigo 12º

Princípios Gerais

1. Os eleitos e funcionários da JFN devem executar as suas funções e competências de modo a assegurar o bom funcionamento dos serviços e cumprimentos do presente manual;
2. A Gestão da JFN deve reger-se por:
 - 2.1. Promover uma boa imagem das Autarquias Locais;
 - 2.2. Prestar serviços de qualidade à sua população, fomentando a proximidade com o órgão;
 - 2.3. Potenciar os recursos humanos no desempenho das suas funções;
 - 2.4. Promover a simplificação de todos os processos;
3. Missão: Apoiar o funcionamento do órgão e da autarquia local, garantindo os procedimentos administrativos, contabilísticos e logísticos necessários para o apoio e bem-estar da população da freguesia, contribuindo dessa forma para a prestação de um serviço público de excelência.

Artigo 13º

Princípios da forma de Organização Administrativa

Além dos respetivos princípios gerais da JFN, esta observa em especial os seguintes princípios:

1. Na distribuição de funções, de acordo com as competências e conhecimentos, de forma a maximizar e motivar todos os trabalhadores;
2. O respeito pela cadeia hierárquica instituída, exigindo assim respeito entre os demais trabalhadores e eleitos;
3. O trabalho em equipa, procurando a existência de espírito de interajuda e colaboração entre os demais trabalhadores e eleitos;
4. Existência de coordenação de serviços e certa racionalização dos circuitos administrativos existentes, visando a boa circulação e articulação entre os diferentes setores de atividade, de forma a procurar uma célere execução das deliberações e decisões tomadas pelo Órgão Executivo.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 14º

Órgãos

1. Os órgãos representativos da Freguesia da Nelas são a Assembleia de Freguesia de Nelas e a Junta de Freguesia de Nelas;
2. A Assembleia de Freguesia de Nelas trata-se de um órgão deliberativo;
3. A Junta de Freguesia de Nelas é o órgão executivo, eleito pelos cidadãos recenseados na freguesia.

Artigo 15º

Competências da Junta de Freguesia de Nelas e do Presidente

1. As atribuições e suas competências encontram-se nos artigos 7º;16º e 19º do Anexo I da Lei nº75/2013, de 12 de setembro;
2. O Presidente da Junta de Freguesia de Nelas tem como competências as que estão previstas no artigo 18º do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, assim como os demais poderes estabelecidos pelo legislador e por deliberação do Órgão Executivo da Junta de Freguesia de Nelas;
3. O Presidente da Junta de Freguesia de Nelas é o responsável pela delegação das competências aos vogais que constituem a Junta de Freguesia, respetivo Tesoureiro e Secretário;
4. Compete ao Presidente da Junta de Freguesia de Nelas a competências de supervisionar e coordenar os demais serviços e processos alocados à Junta de Freguesia de Nelas;
5. O Presidente é substituído nas suas faltas e impedimentos pelo Secretário da Junta de Freguesia de Nelas, sem qualquer prejuízo estipulado pela lei em vigor.

Artigo 16º

Setores de Atividade

A JFN está organizada de forma hierarquizada e organizada pelos vários setores de atividade:

1. Serviços Administrativos e Atendimento aos Cidadãos;
2. Cultura e Desporto;
3. Saúde e Ação Social;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

4. Serviços Gerais.

Artigo 17º

Competências dos Setores de Atividade

1 – O Setor de Serviços Administrativos e Atendimentos aos Cidadãos encontra-se organizado e subdividido em diversos serviços, tendo cada um deles as respetivas competências:

a) Atendimento aos Cidadãos

- Atendimento ao Público, prestação de informações solicitadas e encaminhamento dos utentes aos serviços e entidades;
- Processamentos de registos, autorizações, licenças e atestados, assim como outros atos administrativos que lhe sejam atribuídos;
- Emissão de guias de recebimento referentes a todos os atos praticados;
- Registo de encomendas relativas a ornamentos para os espaços públicos ao encargo da JFN;
- Exercer as demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho;

b) Expediente e Arquivo:

- Assegurar o atendimento telefónico;
- Assegurar receção, classificação, registo e distribuição de documentação e correspondência;
- Registo e afixação de avisos, editais ou outros documentos mediante despacho;
- Gestão de arquivo gerar e inutilização de documentos após prazos legais;
- Exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho;

c) Serviço de Contratação Pública:

- Identificação de necessidades de aquisição de bens e/ou serviços;
- Elaboração de documentação de suporte aos processos e serviços a submeter à aprovação do órgão executivo;
- Desenvolver e apoiar procedimentos de contratação;
- Rececionar e distribuir os bens adquiridos;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- Registo de todos os contratos na plataforma de contratos públicos;
- Articulação com todos os serviços de contabilidade;
- Garantir o arquivo de documentação dos procedimentos contratuais;
- Exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho;

d) Contabilidade:

- Realizar os procedimentos inerentes à elaboração do Orçamento;
- Proceder diariamente à conferência dos vários documentos de receita;
- Registo de todas as fases de execução da despesa a nível de cabimentação, compromisso, liquidação e pagamentos;
- Conferir faturas com respetivas guias de remessa, requisição externa ou contrato e seu respetivo registo contabilístico;
- Emissão de ordens de pagamento e submeter a autorização ao Executivo da JFN;
- Proceder à reconciliação bancária;
- Assegurar a elaboração dos documentos relativos à Prestação de Contas;
- Garantir a execução dos procedimentos contabilísticos;
- Articular os procedimentos com os restantes serviços;
- Cumprimento das normas do Sistema de Controlo Interno;
- Organização do arquivo da contabilidade da JFN;
- Exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho;

e) Tesouraria:

- Arrecadação de receita;
- Elaboração da documentação diária de tesouraria, resumos diários e remeter para a contabilidade;
- Apuramento diário de contas da caixa;
- Efetuar depósitos e transferências;
- Atualização diária da informação de tesouraria;
- Conferir os elementos constantes das guias de recebimentos e proceder aos respetivos registos;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- Dar cumprimento às ordens de pagamento após a verificação das necessárias condições legais e efetuar os pagamentos tendo em base a documentação prévia e devidas autorizações pelo Executivo da Junta de Freguesia de Nelas;
- Registo de recebimentos e pagamentos efetuados diariamente;
- Registo de entradas e saídas de fundos relativos às operações de Tesouraria;
- Gestão de fundo de manuseio de caixa;
- Cumprir Normas do Sistema de Controlo Interno;
- Garantir o arquivo de toda a documentação da Tesouraria;
- Exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho;

f) Património:

- Organização do inventário e cadastro de bens móveis e imóveis da JFN;
- Desenvolvimento de processo de inventariação, aquisição, transferência, abate, permuta e localização dos bens;
- Proceder ao registo e classificação dos bens móveis e imóveis da JFN;
- Garantir o arquivo da documentação do património;
- Exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho;

g) Recursos Humanos:

- Organização e atualização do cadastro de pessoal;
- Assegurar o registo e controlo de assiduidade;
- Realizar a verificação de faltas ou licenças por doença e férias;
- Processar salários, contribuições legais e remeter respetivas documentações para a contabilidade;
- Gerar ficheiro das transferências bancárias a efetuar afetas aos salários;
- Emissão de recibos de vencimento;
- Acompanhamento a nível administrativo dos processos de avaliação de desempenho, recrutamento, promoção e cessação de funções de pessoal;
- Acompanhamento a nível administrativo de Acidentes de Trabalho;
- Coordenação juntamente com o Executivo da JFN dos programas ocupacionais do IEFP, estágios e serviços;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- Garantir o arquivo de documentação dos recursos humanos;
- Exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho;

h) Apoio aos Órgãos Autárquicos:

- Elaboração de propostas, ordem do dia e demais documentação de suporte às reuniões do Executivo e Assembleia da JFN;
- Prestação de apoio administrativo e logístico ao Executivo e Assembleia da JFN;
- Exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho.

2 – O Setor da Cultura e Desporto tem como principais competências a planificação, financiamento e acompanhamento de programas, projetos e eventos aprovados, assim como exercer demais competências que sejam cometidas por deliberação ou despacho.

3 – A Saúde e Ação Social têm atribuídas competências na área da intervenção social e saúde:

- a) Atendimento social à população da freguesia;
- b) Desenvolvimento e apoio de projetos de integração social e saúde de acordo com as diretivas do Executivo e Assembleia da JFN;
- c) Identificar necessidades para a definição de estratégias de intervenção;
- d) Apresentação de relatórios de trabalho desenvolvido assim como impacto aos cidadãos;
- e) Preparar documentação base para diversas reuniões e projetos de todas as atividades;
- f) Exercer as demais funções que forem cometidas por lei, deliberação ou despacho.

4 – Os Serviços Gerais da JFN têm as competências de assegurar a limpeza e manutenção dos espaços geridos e afetos à JFN:

- a) Limpezas de espaços geridos pela JFN, nomeadamente em Folhadal, Algeraz, Póvoa da Roçada e Caldas da Felgueira;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- b) Ações de manutenção, conservação e reparação dos bens da JFN ou à sua responsabilidade;
- c) Garantir a limpeza e manutenção dos espaços verdes geridos pela JFN;
- d) Assegurar a manutenção e reparação de estabelecimentos de ensino em responsabilidade delegada à JFN;
- e) Assegurar a manutenção de caminhos pedonais em calçada ou outros pavimentos, assim como caminhos e troços agrícolas;
- f) Assegurar toda a logística necessária a eventos promovidos pela JFN;
- g) Exercer as demais funções que forem cometidas por lei, deliberação ou despacho.

Capítulo IV – Estrutura e Atribuições

Artigo 17º

Estrutura Interna

A estrutura interna pertencente à JFN está organizada de forma hierarquizada e organizada pelos vários setores de atividade:

- 1 – Todos os serviços são executados por trabalhadores integrados nas categorias de Assistente Técnico e Assistente Operacional, coordenados e supervisionados pelo Executivo da Junta de Freguesia nas funções de Presidente, Tesoureiro e Secretário;
- 2 – O Mapa de Pessoal contempla os postos de trabalho necessários para a execução de todos os serviços integrados na JFN.

Artigo 18º

Organograma

A JFN, nos seus quadros de pessoal é constituída por 2 funcionários: um Assistente Técnico e um Assistente Operacional. Nos seus eleitos locais, além da Assembleia de Freguesia, é constituição pelo executivo com o seu Presidente, Tesoureiro e Secretário.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 19º

Descrição de Tarefas dos Eleitos Locais

Executivo JFN	Funções
Presidente	Constantes no artigo 18º do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro
Tesoureiro	Mediante atribuição do Presidente da JFN, constante no ponto 2 artigo 18º do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro
Secretário	Mediante atribuição do Presidente da JFN, constante no ponto 2 artigo 18º do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro

Artigo 20º

Atribuição de Funções dos Setores de Atividade ao Pessoal do Quadro

Nos quadros de pessoal da JFN estão atribuídas duas categorias nas quais desempenham funções mediante as áreas de atividade que lhe estão afetas:

1 – Assistente Técnica, D^a Maria Helena desempenha funções das áreas de atividade de:

- a) Serviços Administrativos e Atendimento aos Cidadãos;
- b) Cultura e Desporto;
- c) Saúde e Ação Social;
- d) Serviços Gerais.

2 – Assistente Operacional Sr. ° Esteves desempenha funções das áreas de atividade:

- a) Serviços Gerais.

Capítulo V – Documentação e Execução Orçamental de Receita e Despesa

Secção I – Documentação

Artigo 21º

Documentação de carácter previsional

Documentos previsionais da JFN são designadamente o seu Orçamento e as Grandes Opções de Plano.

Artigo 22º

Orçamento

O designado Orçamento visa corresponder a uma previsão anual de receitas e despesas da JFN, indo de acordo aos quadros e códigos descritos no Decreto-Lei nº 26/2002 de 14 de fevereiro, onde estão integrados os seguintes mapas:

- 1- Mapa resumo das receitas e despesas da JFN;
- 2- Mapa das receitas e despesas desagregado segundo a classificação económica.

Todas as descrições, execução, princípios e regras previsionais ou alterações ao orçamento devem ser feitas em cumprimento com o SNC-AP.

Artigo 23º

Grandes Opções do Plano

As Grandes Opções do Plano são integrantes do Plano Plurianual de Investimentos e demais atividades relevantes da Autarquia de Nelas, espelhando obviamente as áreas de ação e atuação com a JFN. Posto isto, todos esses princípios de execução/descrição devem estar de acordo com o SNC-AP.

Artigo 24º

Preparação de Documentos Previsionais

É no serviço/área de contabilidade que tem a função de:

- 1- Informar as necessidades de despesa para o ano que se segue, no que se refere a várias despesas correntes, despesas envolvidas com investimentos e previsão da

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- receita a arrecadar, sempre com uma antecedência tendo em conta a aprovação do Orçamento e Grandes Opções do Plano que a JFN definir no seu órgão executivo;
- 2- Elaborar e dar suporte a toda a documentação que irá acompanhar a projeção do orçamento e de todos os planos plurianuais nos termos que forem definidos pelo executivo.

Artigo 25º

Aprovação

A proposta dos documentos previsionais preparada deve ser analisada e aprovada pelo Órgão Executivo e, posteriormente, submetida à votação e aprovação do Órgão Deliberativo, de forma que possam estes documentos entrar em vigor no início do ano a que se reporta.

Artigo 26º

Atrasos na Aprovação

Numa situação de atraso na aprovação do Orçamento, terá de se manter em execução o Orçamento em vigor do ano anterior, com as modificações que lhe sejam, entretanto, feitas até 31 de dezembro.

Artigo 27º

Alterações nos Documentos Previsionais

- 1- É ao serviço/área de contabilidade que está afeta a responsabilidade de verificar a necessidade, ou não, de se iniciar um procedimento de alterações aos referidos documentos. Posto isto, é através de um mapa resumo com a indicação de rubricas a inscrever ou reforçar e rubricas a registar diminuição, todas com a devida fundamentação;
- 2- Cabe aos Órgão Executivo a aprovação das alterações, fundamentando também este as alterações das mesmas;
- 3- A organização e arquivo de todos os documentos suporte à necessidade de modificações, deve ser feita tendo em conta:
 - 3.1- Toda a informação original da proposta de alteração e das respetivas atas de deliberação e aprovação pelos Órgãos Executivo e Deliberativo da JFN nos termos da lei;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

3.2- Mapa resumo prévio à modificação proposta.

Secção II – Execução Orçamental da Receita

Artigo 28º

Objetivos

Garantia da execução da receita a obedecer ao Regulamento e Tabela de Taxas e Preços da JFN, assim como aos procedimentos legais e alienação de bens e serviços da JFN.

Artigo 29º

Princípios e Regras

Na execução orçamental da JFN, deve-se ter em conta os seguintes pontos:

- 1- Não podem ser liquidadas ou cobradas receitas, mesmo que legais, sem que tenham sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada;
- 2- As receitas liquidadas e que não tenham sido cobradas em 31 de dezembro, devem transitar para o Orçamento do novo ano económico nas mesmas rubricas previstas no documento no ano anterior;
- 3- No circuito de liquidação e cobrança, este deve ser resultante da emissão de guia de receita, gerada em sistema informático, com numeração sequencial no Serviço de Atendimento.

Artigo 30º

Fases de execução

A execução de toda a receita da JFN, deve obedecer a algumas fases:

- 1- Abertura do orçamento da receita;
- 2- Revisões e alterações proferidas ao orçamento da receita;
- 3- Emissão da guia de recebimento ou documento equivalente e respetiva liquidação;
- 4- Cobrança, tendo em conta a anulação da dívida, em virtude do que é recebido;
- 5- Anulações e restituições da receita adquirida.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 31º

Liquidação e Cobranças

A emissão e cobrança de receita orçamental da JFN, poderá ser efetuada nas seguintes modalidades descritas:

- 1- Receita Eventual: não pressupõe a definição de responsabilidade de cobrança a agentes específicos ou a quem exerce as funções de tesouraria, cabendo a emissão ao Serviço Emissor designado para o efeito e a sua respetiva cobrança a quem exerça as funções;
- 2- Receita Eventual com emissão e cobrança em simultâneo: entende-se na reflexão do direito a receber e da respetiva cobrança em si, em que, neste caso, o cliente/utente não dispõe de prazo a efetuar o pagamento, é feita assim a cobrança antes do serviço que a JFN irá prestar;
- 3- Receita Eventual com cobrança direta: na emissão da cobrança, é estipulado pela JFN um prazo, em que o serviço de atendimento irá emitir um documento suporte ao lançamento dos direitos a receber.

Artigo 32º

Entrega de Receitas

- 1- As Guias de Receitas emitidas pelo serviço de atendimento, são cobradas pelo serviço de tesouraria, em regra no mesmo dia da emissão;
- 2- Os valores respeitantes às receitas devem ser depositados sempre que totalizem um valor de 2,500,00€ (dois mil e quinhentos euros) pelo Órgão Executivo da JFN.

Artigo 33º

Processos de Receita

Nos processos de receita e despesa, é sempre importante fazer toda a verificação, posto isto, o serviço/área de contabilidade:

- 1- Deve consultar toda a documentação relacionada com a arrecadação da receita;
- 2- No caso de deteção de inconformidades, devem ser diligenciados os procedimentos necessários para as suas correções.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 33º

Mecanismo de Controlo de Receita

Os mecanismos de controlo podem permitir aos serviços da JFN verificar todos os seus registos contabilísticos, de modo que possam identificar as dívidas de clientes, utentes, contribuintes e demais entidades devedoras de transferências para a JFN. O controlo da dívida a receber deve ser efetuado mensalmente através de consultas dos seguintes mapas:

- 1- Balancete de contas correntes de clientes, utentes e contribuintes;
- 2- Balancete de conta de “outros devedores e credores”;
- 3- Balancete de conta de “estado e outros entes públicos”.

Secção III – Execução Orçamental da Despesa

Artigo 34º

Objetivo

Definem-se nos seguintes artigos os procedimentos gerais adotados na JFN com o objetivo de esta assegurar o cumprimento dos pressupostos legais em vigor para a assunção de despesa, aquisição e locação de bens, serviços e empreitadas.

Artigo 35º

Princípios e Regras

Na execução orçamental da JFN, deve-se ter em conta os seguintes pontos:

- 1- As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com a dotação igual ou superior ao cabimento e compromisso, respetivamente existindo fundos disponíveis para tal;
- 2- As despesas só podem ser realizadas mediante autorização do órgão competente para essa ação;
- 3- As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização;
- 4- As despesas a realizar pela JFN com a compensação em receitas legalmente consignadas, podem ser autorizadas até à concorrência das importâncias arrecadadas;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

5- As ordens de pagamento de despesa caducam em 31 de dezembro do ano 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, tendo em conta as seguintes condições:

5.1- O credor pode requerer o pagamento dos encargos no prazo improrrogável de 3 anos a contar de 31 de dezembro do ano a que respeita o crédito;

5.2- Os serviços, no prazo improrrogável definido no ponto anterior, devem tomar a iniciativa de satisfazer os encargos, assumidos e não pagos, sempre que não seja imputável ao credor a razão do não pagamento;

Artigo 36º

Fases da execução

As fases de execução de despesa pelo serviço de contabilidade da JFN, são:

- 1- Abertura do orçamento de despesa executada pelo serviço referido.
- 2- Revisões e alterações ao Orçamento da Despesa e Grandes Opções do Plano conforme dispostos nos pontos 8.3.1 do POCAL.

Artigo 37º

Requisitos

Os encargos de despesa por conta do orçamento da JFN, estão sujeitos aos seguintes requisitos:

- 1- Conformidade legal que justifique a despesa;
- 2- Regularidade financeira: inscrição orçamental da despesa, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa bem como à existência de fundos disponíveis para o efeito;
- 3- Eficiência e Eficácia: obtenção do máximo de rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e acréscimo de produtividade decorrente.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 38º

Autorização

A despesa da JFN está sujeita a autorização estabelecida no artigo e é concedida pela JFN ou Presidente (se tiver essa competência delegada) e em montante não superior a 1,000,00€ (mil euros).

Artigo 39º

Processo da Despesa

Um processo de execução de despesa da JFN engloba várias etapas às quais estão alocados procedimentos contabilísticos e processos de contratação pública:

- 1- Identificar a necessidade: trabalhadores ou eleitos da JFN devem identificar a necessidade de bens ou serviços, encaminhando o pedido para o serviço de Contratações;
- 2- Cabimento: é no serviço de contabilidade que se procede à cativação do valor estimado da despesa, tendo de consultar previamente os fundos disponíveis da JFN;
- 3- Autorização: o órgão competente da JFN verifica a dotação disponível e faz a respetiva deliberação sobre a autorização de despesa e do tipo de procedimento pré-contratual;
- 4- Procedimento Pré-Contratual: deve ser assegurado pelo serviço de contratação todo o procedimento e articulação com os órgãos competentes;
- 5- Compromisso: após ser feita a adjudicação do órgão competente da JFN, o serviço de contabilidade comprometer a verba e emitir a requisição externa, comunicando ao serviço de contratação pública;
- 6- Execução do contrato: deve o serviço de contratação acompanhar e monotonizar a execução de todo o contrato;
- 7- Liquidação: é feita a receção da fatura e após verificação da sua conformidade legal, conferida com a sua guia de remessa e/ requisição, posto isto deve o serviço de contabilidade registar no programa informático e emitir a ordem de pagamento;
- 8- Autorização de pagamento: deve o órgão competente da JFN autorizar o pagamento;
- 9- Pagamento: o serviço de tesouraria procede ao pagamento da despesa.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 40º

Documentos Suporte

Para cada uma das fases descritas no artigo anterior, correspondem documentos de suporte:

- 1- Cabimento: requisição interna ou proposta;
- 2- Autorização: despacho ou deliberação;
- 3- Compromisso: requisição externa e contrato;
- 4- Fatura;
- 5- Liquidação e Pagamento: ordem de pagamento.

Artigo 41º

Verificação e Mecanismos de Controlo

1 - O serviço de contabilidade consulta toda a documentação relacionada com a realização de despesa, informando sempre a JFN ao detetar qualquer inconformidade e iniciar procedimentos para retificar. Todos os procedimentos de controlo têm como objetivo poder validar as informações contabilísticas da JFN com as seguintes finalidades:

- a) Que os cabimentos se encontram devidamente suportados por requisições internas/informações de despesa;
- b) Que os compromissos se encontram devidamente suportados por requisições externas ou documentos equivalentes válidos;
- c) Que as faturas inerentes às aquisições se encontrem corretamente contabilizadas no devido sistema;
- d) Que o controlo das dividas a pagar a fornecedores e outros credores é efetuado e os pagamentos respeitam o prazo médio definido pela JFN;

2 - As análises às dividas a pagar a fornecedores e outros credores devem ser efetuadas periodicamente, devendo ser consultados os seguintes mapas contabilísticos:

- a) Balancete detalhado de Fornecedores: com indicação de montante e natureza dos saldos;
- b) Extrato de Fornecedores: quando o volume de operações é elevado;
- c) Balancete detalhado da conta de “outros devedores e credores” da JFN;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- d) Extrato da conta de “outros credores” sempre que o volume de operações o justifique;
- e) Extrato da conta de “estado e outros entes públicos”;
- f) Balancete detalhado por classificação económica.

Capítulo VI – Despesas de Pessoal

Artigo 42º

Objetivo

Deve a JFN assegurar o cumprimento dos pressupostos legais inerentes à assunção e liquidação de despesas com pessoal, de forma que seja permitido:

- 1- Que os processos individuais dos trabalhadores se encontrem organizados e atualizados;
- 2- Assegurar que todos os encargos assumidos estão devidamente justificados por documentação suporte;
- 3- A segregação de tarefas (cadastro, controlo de presenças, processamento de salários, aprovação e pagamento);
- 4- Despesas com pessoal estejam integradas com as remunerações certas e permanentes a título de vencimentos, salários e respetivos proporcionais dos membros dos órgãos autárquicos e trabalhadores.

Artigo 43º

Processos Individuais

Os processos individuais dos trabalhadores da JFN, deve ser criado, organizado e atualizado pelo Serviço de Recursos Humanos, devendo incluir os documentos com indicação dos nomes, datas de nascimento e admissão, modalidade de vínculo, categorias, promoções, remunerações, datas de início e termos de férias e faltas que impliquem perda de remuneração ou diminuição dos dias de férias.

Artigo 44º

Recrutamento e Seleção

- 1 - O recrutamento de trabalhadores para a JFN deve ser efetuado através de concursos públicos, nos termos da Portaria nº 125-A/2019, de 30/04;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- 2 - O Processo de recrutamento é antecedido por deliberação do Órgão Executivo, em concordância com o mapa de pessoal aprovado para o ano em que irá decorrer o concurso;
- 3 - O Serviço de Recursos Humanos abre o procedimento e apoia no decorrer de todo o processo;
- 4 - O Serviço de Contabilidade deverá registar as operações correspondentes à assunção de compromissos necessários.

Artigo 45º

Processamento de Salários

- 1- Deve o serviço de Recursos Humanos recolher as folhas de ponto dos colaboradores;
- 2- O processamento de salários é realizado pelo mesmo serviço referido no ponto anterior, assim como na emissão de todos os documentos suporte necessários para remeter para registo contabilístico;
- 3- O Serviço de Contabilidade procede ao registo contabilístico e à emissão das Ordens de Pagamento e Guias de Recebimento referentes às retenções efetuadas;
- 4- Cabe ao Serviço de Recursos Humanos a organização de todo o arquivo afeto aos mapas e documentos do processamento efetuado.

Artigo 46º

Pagamento de Salários

- 1- O documento suporte com a relação de valores a transferir aos trabalhadores, deve ser assinado pelo Presidente do Executivo da JFN e Tesoureiro;
- 2- O Serviço de Tesouraria, após a recolha de assinaturas, remete o ofício com a relação de valores para as entidades bancárias.

Artigo 47º

Controlo

Cabe ao Serviço de Recursos Humanos a elaboração e preparação de mapas comparativos da execução de despesas com pessoal:

- 1- Mensalmente efetuar o controlo de vencimentos e outros abonos, comparando com o valor orçamentado, valor cabimentado e comprometido;

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

- 2- Periodicamente deve ser efetuada a comparação das despesas com pessoal com o período homólogo do ano anterior;
- 3- Mensalmente deve ser efetuada reconciliação entre os totais dos registos das folhas de ponto com os documentos suporte de custos contabilísticos com pessoal;
- 4- O Serviço de Recursos Humanos tem a responsabilidade de conferir o preenchimento dos documentos suporte e a existências de autorizações necessárias afetas à gestão dos trabalhadores da JFN.

Capítulo VII – Disponibilidades, Imobilizados e Prestação de Contas

Secção I – Disponibilidades

Artigo 48º

Disposição Geral

Os métodos e procedimentos de controlo das disponibilidades da JFN são os que se encontram definidos no ponto 2.9.10.1 e seguintes do POCAL em harmonização com o SNC-AP.

Artigo 49º

Funcionamento da Caixa

- 1- É na caixa que se incluem os meios de pagamento, tais como notas de banco, cheques e vales postais, nacionais ou internacionais;
- 2- Não deve integrar o saldo de caixa qualquer tipo de vales de caixa, senhas de almoços e combustíveis, selos, documentos de despesas, cheques pré-datados ou sacados, que tenham sido devolvidos pelo banco.

Artigo 50º

Fundo Fixo de Caixa

- 1- A importância em numerário existente em caixa, não deverá ultrapassar o montante adequado às necessidades diárias da JFN, no valor de 1,000,00€ (mil euros);
- 2- O valor estabelecido no ponto anterior pode ser alterado por deliberação do Órgão Executivo da JFN;
- 3- Compete ao Tesoureiro assegurar a gestão da mesma e zelar pela manutenção atualizada da informação sobre o seu saldo diário.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 51º

Contas Bancárias

Qualquer abertura de contas bancárias está sujeita a prévia deliberação do Órgão Executivo da JFN, devendo as mesmas ser tituladas e movimentadas pelo menos pelo Tesoureiro e pelo Presidente da JFN ou qualquer outro membro uma vez atribuídas ou delegadas as competências para o efeito.

Artigo 52º

Pagamentos

- 1- Pagamentos devem ser efetuados em preferência por cheque ou transferência bancária;
- 2- Podem efetuar-se pagamentos em numerário para valores até 500,00€ (quinhentos euros);
- 3- A emissão de meios de pagamento deve fazer-se tendo em base os documentos suporte devidamente autorizados pelos órgãos da JFN.

Artigo 53º

Pagamentos por Cheque

- 1 - Para pagamento nesta modalidade, os cheques devem ser sempre assinados por duas pessoas, nomeadamente pelo Tesoureiro, ou pelo Presidente da JFN e outro membro do órgão investido para o efeito de tais poderes;
- 2 - O Tesoureiro e Presidente da JFN, ou legal substituto, devem apenas assinar os cheques na presença da Ordem de Pagamento e respetivos documentos suporte;
- 3 - Os cheques em branco deverão estar sempre guardados no cofre à guarda do Tesoureiro;
- 4 - Os cheques emitidos, que sejam posteriormente anulados por qualquer motivo, deverão ser arquivados e com a indicação de “anulado”, não podendo em caso algum serem destruídos;
- 5 - Não é permitida a assinatura de cheques em branco.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 54º

Fundo de Maneio

No início de cada ano, deve ser deliberado pelo Órgão Executivo da JFN a utilização dos fundos de maneio nos seguintes termos:

- 1- Detentor de fundo ou dos fundos de maneio;
- 2- Indicação das rubricas da classificação económica da despesa e respetivo montante máximo de utilização;
- 3- Informação do cabimento;
- 4- Informação da existência de Fundos Disponíveis.

Deve ser elaborado o Regulamento que estabelece a constituição e regularização de um fundo de maneio necessário; a natureza das despesas a pagar pelo fundo de maneio, bem como o seu limite máximo de utilização, tendo em conta:

- 1- A afetação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas de classificação económica;
- 2- A sua reconciliação, em data a definir pelo Executivo da JFN, contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;
- 3- A sua reposição até 31 de dezembro.

Artigo 55º

Funcionamento do Fundo de Maneio

O Fundo de Maneio da JFN rege-se pelas seguintes regras:

- 1- A utilização de fundos de maneio tem como objetivo único fazer face a despesas urgentes e inadiáveis não planeadas;
- 2- É vedada a aquisição de bens considerados de imobilizado e existências pelos responsáveis do fundo de maneio;
- 3- Cada fundo de maneio possui um limite máximo, definido pelo executivo da JFN, e, a sua utilização deve ser compensada pela reconstituição ou reposição do fundo de maneio, nos termos dos artigos seguintes;
- 4- O somatório dos meios monetários disponíveis no fundo de maneio e do valor das faturas pagas a partir deste fundo, deve ser permanentemente igual ao valor mensal autorizado para o mesmo.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 56º

Constituição

O valor anual do fundo para cada rubrica e de acordo com a autorização do Órgão Executivo, é sujeito ao cabimento integral e compromisso. Sendo que, a constituição do fundo de maneo tem por base uma ordem de transferências da caixa principal para a caixa de fundo de maneo, a qual é assinada pelo Presidente do Executivo e Tesoureiro.

É o Serviço de Contabilidade que deve validar o documento suporte à operação e os meios monetários, sujeitando-os à validação do Presidente do Executivo, após o que, os entrega ao responsável pelo fundo a constituir.

Artigo 57º

Reconstituição

Mensalmente, deve o responsável do fundo remeter ao Serviço de Contabilidade os documentos justificativos da despesa para que esta elabore uma informação onde conste toda a informação inerente aos pagamentos efetuados por conta do fundo anexando respetivas faturas.

O procedimento de reconstituição deve obedecer à tramitação definida para a constituição, tendo por suporte a sua ordem de transferência para a caixa de fundo de maneo e autorização do pagamento.

Artigo 58º

Reposição

No mês de dezembro de cada ano, em data a fixar pelo Órgão Executivo da JFN, deve o responsável do fundo fazer a sua reposição, sendo o somatório dos meios monetários e faturas igual ao valor mensal autorizado. Os meios monetários não utilizados devem ser entregues, pelo titular do Fundo de Maneio ao Serviço de Contabilidade, que deve proceder à regularização da conta de fundo de maneo e registar a entrada do montante que fica à sua guarda.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 59º

Controlo na Tesouraria

1 - O estado de responsabilidade de Tesouraria pelos fundos, montantes e documentos suporte entregues à sua guarda deve ser verificado, na presença daquele ou seu substituto delegado com poderes para o efeito, através de uma contagem física do numerário e documentos sob a sua responsabilidade. Devendo este controlo ser feito pelo Órgão Executivo da JFN nas seguintes situações:

- a) Trimestralmente, sem aviso prévio;
- b) No encerramento das contas de cada exercício económico;
- c) No final e no início do mandato do Órgão Executivo eleito;
- d) Quando for substituído o Responsável de Tesouraria.

2 - São lavrados termos de contagem de montantes sob a responsabilidade do Responsável de Tesouraria, assinados pelos seus intervenientes e, obrigatoriamente pelo Presidente da JFN e seu Tesoureiro nos casos referidos na alínea c) no ponto 1 e ainda pelo Responsável de Tesouraria cessante nos casos da alínea d).

Artigo 60º

Reconciliações Bancárias

1 - Para efeitos de controlo da Tesouraria da JFN, são obtidos junto das Instituições Bancárias extratos de todas as contas de que a JFN é titular;

2 - O Serviço de Contabilidade, através de um trabalhador designado, assegura a reconciliação bancária, mensalmente, até dia 15 do mês seguinte, procedendo de imediato nas situações que necessitem de regularização;

3 - O responsável pela elaboração das reconciliações bancárias, deve organizar e manter em pasta própria, as mesmas, os extratos de conta corrente dos Bancos e o extrato de conta respetivo. As quais são anexas aos documentos de Prestação de Contas.

Secção II – Imobilizado

Artigo 61º

Disposições Gerais

1- O imobilizado da JFN inclui os bens detidos com continuidade ou permanência e que não se destinem a ser vendidos ou transformados no decurso normal das operações da entidade, quer sejam da sua propriedade (incluindo bens de domínio público), quer estejam em regime de locação financeira, quer sejam bens que, não sendo da propriedade da JFN, estão à sua guarda e sob sua administração;

2 - Os bens constantes do imobilizado compreendem, para além dos bens do domínio privado de que a JFN é titular, todos os bens de domínio público cuja administração ou controlo sejam de sua responsabilidade.

Artigo 62º

Regras Gerais

1- O Serviço de Património é o responsável pela execução e acompanhamento de todos os processos de inventariação, aquisição, transferência, abate, permuta e venda de bens móveis e imóveis da JFN;

2 - Todos os processos de aquisição de bens estão sujeitos aos procedimentos da despesa e do código dos contratos públicos;

3 - A JFN deve elaborar e manter atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património;

4 - A valorização do património deve ser efetuada com base nos critérios de valorimetria definidos pelo SNC-AP.

Secção III – Inventário e Cadastro

Artigo 63º

Disposições Gerais

Os bens ativos (tangíveis e intangíveis) da JFN devem manter-se em inventário desde a sua aquisição, receção, inventariação, até ao seu abate.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 64º

Regras Gerais de Inventariação

- 1- As fichas de inventário da JFN devem ser mantidas permanentemente atualizadas pelo Serviço de Património;
- 2 - O Serviço de Contabilidade deve proceder à realização de reconciliações entre os registos das fichas do imobilizado e os registos contabilísticos quanto aos montantes de aquisições e amortizações acumuladas;
- 3 - Os bens ativos estão sujeitos respetiva conferência pelo Serviço de Património, sempre que necessário e obrigatoriamente em dezembro de cada ano, procedendo-se às regularizações a que houver lugar;
- 4 - Cabe ao Serviço de Património da JFN em janeiro de cada ano anterior proceder ao inventário anual e remeter ao Órgão Executivo as folhas de carga de acordo com a localização dos bens.

Artigo 65º

Responsabilidade pelos Bens

- 1 - Os trabalhadores da JFN são responsáveis por zelar pelos bens, equipamentos de trabalho e viaturas que utilizem no exercício das suas funções;
- 2 - Sempre que os mesmos não estejam em bom estado de uso, ou sejam de objeto de avaria, dano ou furto, os trabalhadores devem comunicar de imediato ao Executivo da JFN dando conhecimento em simultâneo ao Serviço de Património.

Secção IV – Prestação de Contas

Artigo 66º

Documentos Integrantes

São documentos afetos a prestação de contas da JFN, os enunciados na Resolução do Tribunal de Contas que define as demais instruções para a organização e remessa de documentação das contas das autarquias locais e entidades que estejam abrangidas pelo SNC-AP.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 67º

Organização e Aprovação

- 1 - A elaboração e organização necessária dos documentos afetos a prestação de contas da Junta de Freguesia de Nelas devem obedecer ao estipulado do SNC-AP.
- 2 - Os documentos de prestação de contas devem ser elaborados pela Contabilidade.
- 3 - Os documentos de prestação de contas devem ser enviados ao Tribunal de Contas, de acordo com o definido nas resoluções, entidade que define as instruções de organização e remessa de documentação das contas das autarquias locais que estejam abrangidas pelo SNC-AP, dentro do prazo legalmente estipulado devidamente aprovados pelo Executivo, independentemente da apreciação do Órgão Deliberativo.

Artigo 68º

Prestações de Contas

- 1- De acordo com o estabelecido no SNC-AP, as contas são prestadas por anos económicos que coincidem com o ano civil.
- 2 - Quando dentro de um ano económico houver substituição da totalidade dos membros do Executivo da JFN, as contas devem ser prestadas em relação a cada gerência, devem ser encerradas na data em que ocorreu a mudança do Executivo. Assim sendo, a JFN tem um prazo de 45 dias para a apresentação das contas ao Tribunal de Contas a contar à data da substituição.
- 3 - Os procedimentos inerentes à elaboração, conferência e remessa são idênticos aos definidos para a prestação de contas regular.

Capítulo VIII – Disposições Finais

Artigo 69º

Norma Revogatória

São revogados, a partir da data indicada no artigo que refere a data de entrada em vigor, todos os documentos que regulem assuntos do âmbito do presente Sistema de Controlo Interno na parte em que contrariem as regras e princípios ora estabelecidos, havendo a necessidade de convocação do Órgão Deliberativo para qualquer contrariedade do que a presente norma de controlo descreve.

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Artigo 70º

Publicidade e Implementação

- 1 - Deve ser dada publicidade e divulgação interna suficiente de forma a tornar exequível a sua aplicação generalizada.
- 2 - Compete aos setores e respetivos serviços implementar o cumprimento das normas definidas no presente sistema e dos preceitos legais em vigor.

Artigo 71º

Revisões e Alterações

Os trabalhadores com responsabilidade de coordenação deverão apresentar contributos e sugestões de melhoria ao Órgão Executivo da JFN, nas suas atribuições de acompanhamento e avaliação permanente do presente sistema.

Artigo 72º

Fiscalização

- 1 - O Órgão Executivo da JFN é o responsável por aprovar e manter a Norma de Controlo Interno, adequado à realidade da Autarquia e Freguesia de Nelas, assegurando a sua monitorização e avaliação.
- 2 - O Órgão Executivo e Deliberativo da JFN pode decidir sobre ações pontuais ou permanentes de fiscalização que permitam o exercício adequado da sua competência.

Artigo 73º

Entrada em Vigor

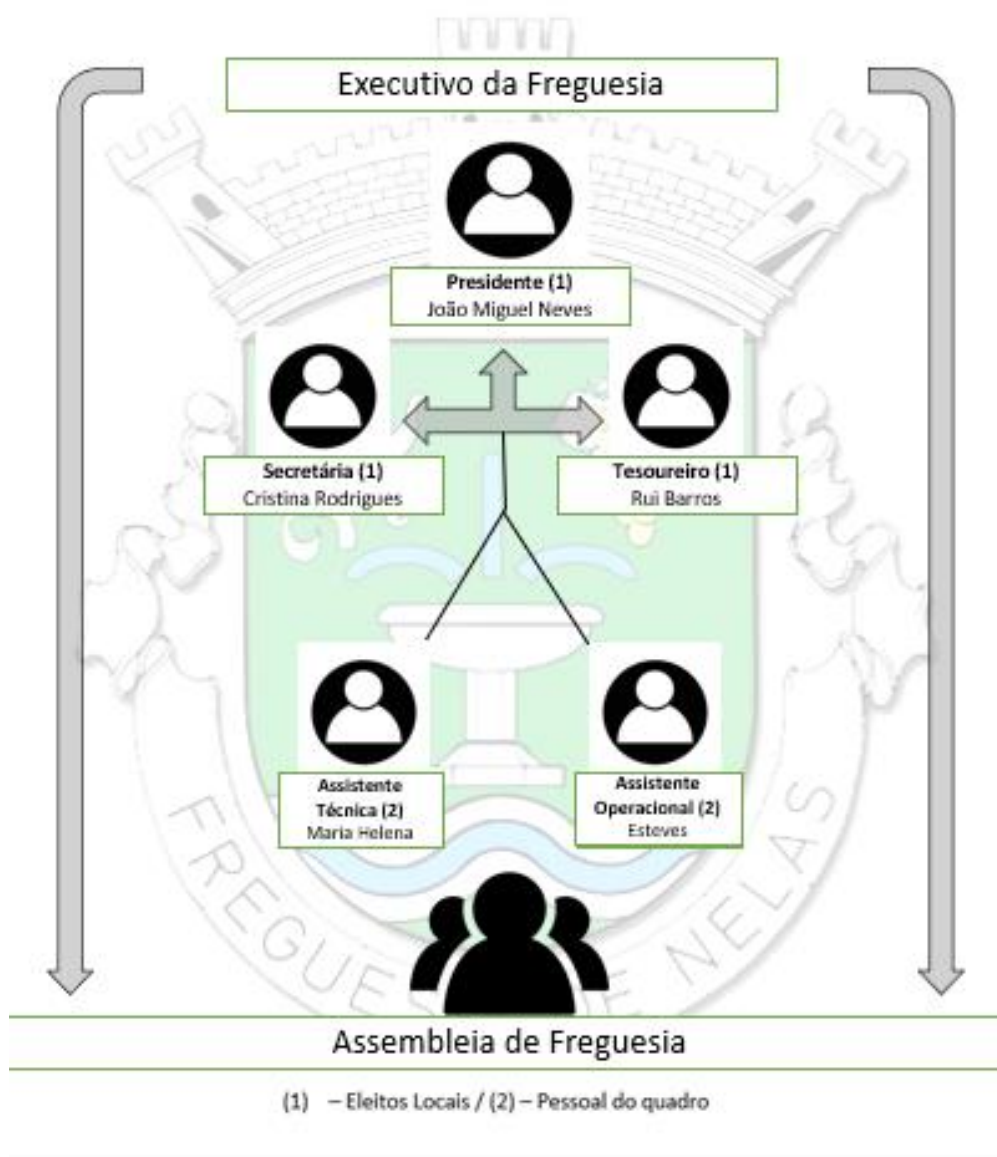
O presente documento entra em vigor trinta dias após a sua aprovação em Assembleia de Freguesia e publicado nos paços da freguesia habituais.

ANEXO 2

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Organigrama atual da Junta de Freguesia de Nelas

sujeito a alterações por mandato

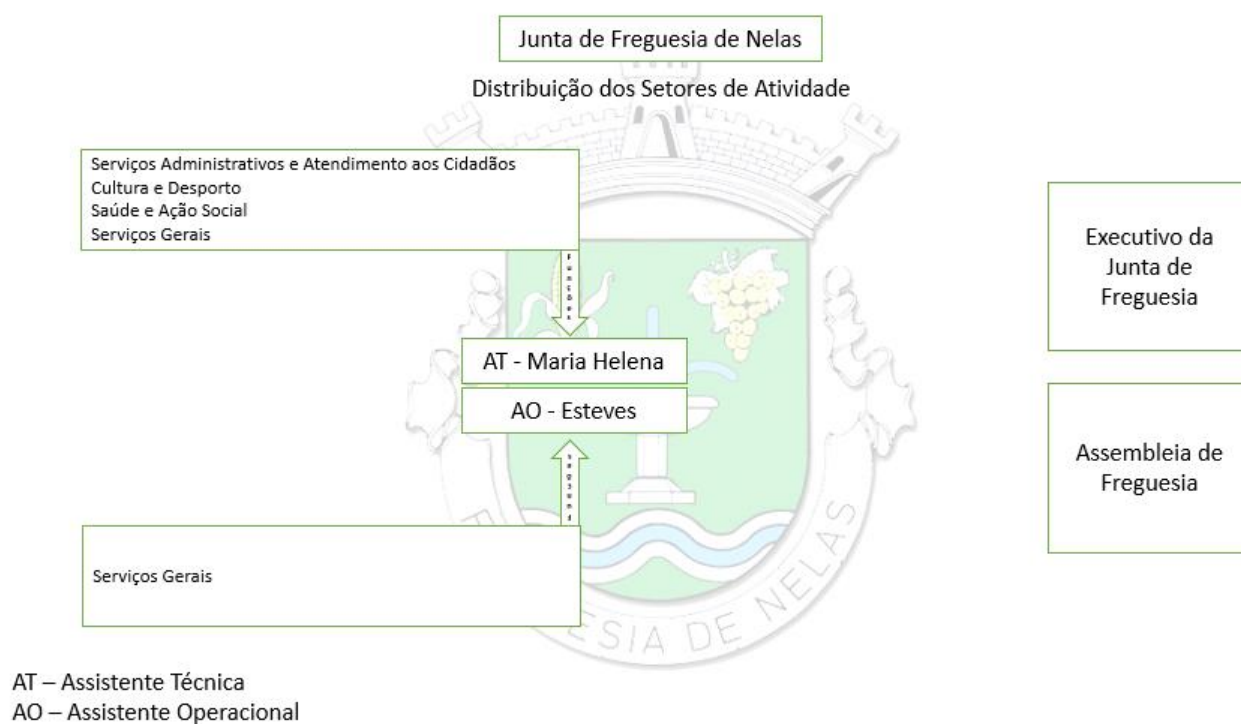


Fonte: Junta de Freguesia de Nelas

ANEXO 3

Manual Interno – Estrutura e Procedimentos Administrativo-Financeiros da Junta de Freguesia de Nelas

Distribuição dos setores de atividade da Junta de Freguesia de Nelas



Fonte: Junta de Freguesia de Nelas