

ESTUDOS | AUTARQUIAS LOCAIS
#03/2026

Análise das Normas de Controlo Interno

Métodos e procedimentos
de controlo financeiro

Municípios da Região
Alentejo

Índice

1 – Introdução	2
2 - Enquadramento Legal	2
3 - Procedimento de recolha e análise da informação	3
4 – Resultados	4
4.1 – Controlo das disponibilidades	4
Quadro 1 - Controlo das disponibilidades (%)	4
Gráfico 1 - Controlo de Disponibilidades	6
4.2 – Controlo das contas de terceiros	6
Quadro 2 - Controlo das contas de terceiros (%)	7
Gráfico 2 - Controlo das contas de terceiros	8
4.3 – Controlo das existências	8
Quadro 3 - Controlo de existências (%)	8
Gráfico 3 - Controlo das existências	9
4.4 – Controlo do imobilizado	9
Quadro 4 - Controlo do imobilizado (%)	10
Gráfico 4 - Controlo do Imobilizado	10
5 – Apreciação final	11
Gráfico 5 - Análise global	11

1 – Introdução

O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), através da alínea b) do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, revogou o Plano de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), publicado através do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

Contudo, manteve em vigor, entre outras disposições, o ponto 2.9 relativo ao Controlo Interno, o qual estabelece os métodos e procedimentos obrigatórios a considerar nas Normas de Controlo Interno (NCI) das autarquias locais.

A finalidade subjacente à norma de controlo interno prende-se, designadamente, em garantir uma gestão financeira dentro da legalidade, transparente, eficiente e responsável, assegurando que os recursos públicos são utilizados corretamente e no interesse público.

Neste contexto, a CCDR Alentejo, I.P. desenvolveu o presente estudo com o intuito de analisar as Normas de Controlo Interno em vigor nos municípios da região Alentejo, de modo a contribuir na identificação de algumas eventuais faltas ou vulnerabilidades existentes, para que possam ser atenuadas e regularizadas pelas autarquias, incentivando uma análise interna por parte dos municípios.

Para efeitos de realização do estudo, foi solicitado aos 47 municípios da região Alentejo o envio das respetivas Normas de Controlo Interno atualizadas, tendo respondido positivamente 29 municípios. Embora a amostra corresponda a cerca de 62% dos municípios da região, assumindo-se como suficientemente representativa para sustentar a presente análise, os resultados obtidos não permitem extrapolar integralmente as conclusões para a totalidade das autarquias do Alentejo.

2 - Enquadramento Legal

O POCAL estabelece que o órgão executivo da autarquia deve aprovar e manter em funcionamento um Sistema de Controlo Interno adequado às atividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente.

O Sistema de Controlo Interno a adotar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o seu plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos. A sua importância reflete-se no 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 financeira e fiável.

Nos termos do POCAL, os métodos e procedimentos de controlo interno devem prosseguir, entre outros, os seguintes objetivos:

- 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;

- A salvaguarda do património;
- A aprovação e controlo de documentos;
- A exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida;
- O 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.

O ponto 2.9.10 do POCAL expressa, contudo, os métodos e procedimentos obrigatórios, de índole maioritariamente financeiros, que deverão conter as NCI. Foi sobre esses métodos e procedimentos previstos e o seu carácter de obrigatoriedade, que a análise técnica se baseou.

Serão considerados quatro tipos de controlo sobre os quais devem as NCI descrever os devidos procedimentos e métodos: o controlo das disponibilidades, o controlo das contas de terceiros, o controlo das existências e o controlo do imobilizado.

Apesar de não constar expressamente no diploma, e porque, na presente data, se evoluiu em termos de princípios e procedimentos contabilísticos com a adoção, por parte das autarquias locais, do SNC-AP, por força do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, parece dever, igualmente, constar nas NCI, a necessária atualização à luz dos princípios, conceitos e procedimentos do Sistema Contabilístico atualmente em vigor.

3 - Procedimento de recolha e análise da informação

Procedeu-se à análise detalhada das 29 NCI disponibilizadas voluntariamente pelos respetivos municípios, ao longo do seu articulado. A informação recolhida foi sistematizada através de quadros auxiliares de análise, estruturados em função dos métodos e procedimentos de controlo interno definidos no ponto 2.9.10 do POCAL, os quais serviram de base aos resultados apresentados no capítulo seguinte.

A apreciação efetuada teve natureza predominantemente documental, centrando-se na verificação da existência formal de referências aos métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10 do POCAL. Considerou-se existir conformidade sempre que a NCI continha referência expressa ao procedimento, ainda que com diferente grau de detalhe.

Os resultados obtidos foram posteriormente tratados em termos quantitativos, mediante contabilização da presença ou ausência dos procedimentos analisados nas NCI consideradas.

Ressalva-se, contudo, que o presente estudo não teve por objetivo avaliar o grau de aplicação prática, eficácia operacional ou efetiva implementação dos mecanismos de controlo interno previstos nas respetivas normas, incidindo exclusivamente sobre a sua consagração formal nas NCI analisadas.

4 – Resultados

Com base na análise efetuada, apresentam-se de seguida os resultados obtidos relativamente aos métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10 do POCAL, organizados pelas áreas de controlo das disponibilidades, contas de terceiros, existências e imobilizado.

4.1 – Controlo das disponibilidades

O controlo das disponibilidades numa norma de controlo interno de uma autarquia é fundamental para garantir uma gestão financeira rigorosa e transparente. A definição de regras para movimentação e registo dos fundos públicos ajuda a prevenir erros, irregularidades e utilizações indevidas dos recursos financeiros.

Analisadas as NCI, apresentam-se as seguintes conclusões sobre os métodos e procedimentos de controlo das disponibilidades referenciados:

Quadro 1 - Controlo das disponibilidades (%)

Controlo das Disponibilidades	Referência identificada nas NCI analisadas (%)
2.9.10.1.1 - A importância em numerário existente em caixa não ultrapasse o montante adequado às necessidades diárias da autarquia, sendo este montante definido pelo órgão executivo.	96,55
2.9.10.1.2 - A abertura de contas bancárias é sujeita a prévia deliberação do órgão executivo, devendo as mesmas ser tituladas pela autarquia e movimentadas simultaneamente pelo tesoureiro e pelo presidente do órgão executivo ou por outro membro deste órgão em quem ele delegue.	100,00
2.9.10.1.3 - Os cheques não preenchidos estão à guarda do responsável designado para o efeito, bem como os que já emitidos tenham sido anulados, inutilizando-se neste caso as assinaturas, quando as houver, e arquivando-se sequencialmente.	100,00
2.9.10.1.4 - A entrega dos montantes das receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro seja feita diariamente, utilizando para o efeito os meios definidos pelo órgão executivo.	75,86
2.9.10.1.5 - As reconciliações bancárias se fazem mensalmente e são confrontadas com os registos da contabilidade, pelo responsável designado para o efeito, que não se encontre afeto à tesouraria nem tenha acesso às respetivas contas correntes.	86,55
2.9.10.1.6 - Quando se verificarem diferenças nas reconciliações bancárias, estas são averiguadas e prontamente regularizadas, se tal se justificar.	75,86

2.9.10.1.7 - Findo o período de validade dos cheques em trânsito, se procede ao respetivo cancelamento junto da instituição bancária, efetuando-se os necessários registos contabilísticos de regularização.	89,66
2.9.10.1.8 - A virtualização da receita é evidenciada aquando da emissão do recibo para cobrança, sua cobrança e ou anulação.	41,38
2.9.10.1.9 - O estado de responsabilidade do tesoureiro pelos fundos, montantes e documentos entregues à sua guarda é verificado, na presença daquele ou seu substituto, através de contagem física do numerário e documentos sob a sua responsabilidade, a realizar pelos responsáveis designados para o efeito, nas seguintes situações: a) Trimestralmente e sem prévio aviso; b) No encerramento das contas de cada exercício económico; c) No final e no início do mandato do órgão executivo eleito ou do órgão que o substituiu, no caso de aquele ter sido dissolvido; d) Quando for substituído o tesoureiro.	96,55
2.9.10.1.10 - São lavrados termos da contagem dos montantes sob a responsabilidade do tesoureiro, assinados pelos seus intervenientes e, obrigatoriamente, pelo presidente do órgão executivo, pelo dirigente para o efeito designado e pelo tesoureiro, nos casos referidos na alínea c) do número anterior, e ainda pelo tesoureiro cessante, nos casos referidos na alínea d) do mesmo número.	93,10
2.9.10.1.11 - Para efeitos de controlo dos fundos de maneo o órgão executivo deve aprovar um regulamento que estabeleça a sua constituição e regularização, devendo definir a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o seu limite máximo, e ainda: a) A afetação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas da classificação económica; b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas; c) A sua reposição até 31 de dezembro.	93,10
2.9.10.1.12 - Para efeitos de controlo de tesouraria e do endividamento são obtidos junto das instituições de crédito extratos de todas as contas de que a autarquia local é titular.	93,10
2.9.10.1.13 - O tesoureiro responde diretamente perante o órgão executivo pelo conjunto das importâncias que lhe são confiadas e os outros funcionários e agentes em serviço na tesouraria respondem perante o respetivo tesoureiro pelos seus atos e omissões que se traduzam em situações de alcance, qualquer que seja a sua natureza, para o que o tesoureiro deve estabelecer um sistema de apuramento diário de contas relativo a cada caixa, segundo o que se encontre em vigor nas tesourarias da Fazenda Pública, com as necessárias adaptações.	82,76
2.9.10.1.14 - A responsabilidade por situações de alcance não é imputável ao tesoureiro estranho aos factos que as originaram ou mantêm, exceto se, no desempenho das suas funções de gestão, controlo e apuramento de importâncias, houver procedido com culpa.	82,76
2.9.10.1.16 - Sempre que, no âmbito das ações inspetivas, se realize a contagem dos montantes sob responsabilidade do tesoureiro, o presidente do órgão executivo, mediante requisição do inspetor ou do inquiridor, deve dar instruções às instituições de crédito para que forneçam diretamente àquele todos os elementos de que necessite para o exercício das suas funções.	62,07

Os resultados evidenciam o seguinte:

Verifica-se que a percentagem de referências à virtualização da receita é bastante baixa, estando presente em apenas 41% das NCI analisadas. Apesar da baixa percentagem verificada, e devendo a mesma ser mencionada, por imposição legal, a virtualização da receita coincide, pela Norma de Contabilidade Pública 26, ao reconhecimento de valores a receber, ou seja, pela liquidação da receita. Esta é verificada sempre que se emite um documento de cobrança (faturas, recibos ou outros documentos equivalentes), pelo que, por força do SNC-AP, a virtualização da receita ocorre obrigatoriamente quando da emissão desses documentos.

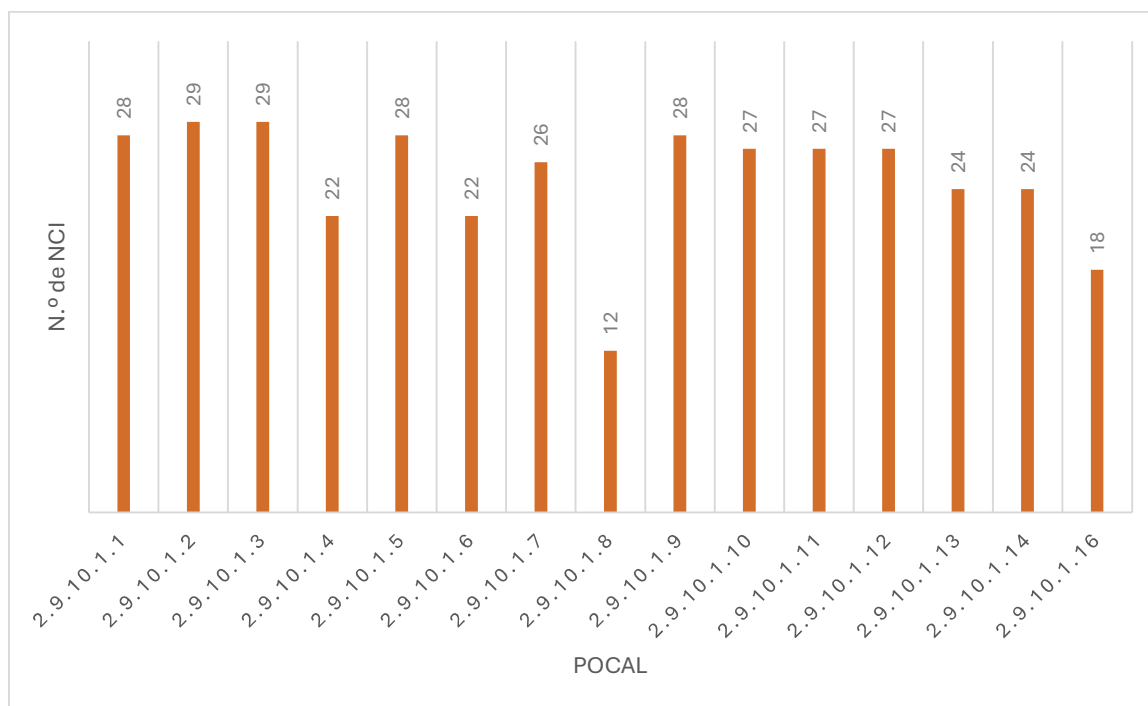
Nota-se também ausência em 38% das NCI, de referência sobre as instruções necessárias dadas às instituições de crédito, pelo presidente do órgão executivo, para fornecerem diretamente aos auditores responsáveis por ações inspetivas, as informações necessárias, no âmbito da contagem dos montantes sob responsabilidade do tesoureiro.

Também se verificou a omissão, em 24% das NCI analisadas, sobre a necessidade de se efetuarem as devidas reconciliações bancárias, bem como justificar as diferenças encontradas. Entende-se que, dada a importância deste procedimento, esta percentagem revela-se bastante elevada.

Em contrapartida, verificou-se que todas as NCI, apresentam referências aos procedimentos de abertura de contas bancárias, bem como referências sobre cheques não preenchidos ou anulados.

O Gráfico n.º 1 permite visualizar o número de NCI cujas referências foram identificadas, consoante as disposições previstas no POCAL.

Gráfico 1 - Controlo de Disponibilidades



4.2 – Controlo das contas de terceiros

O controlo das contas de terceiros numa norma de controlo interno de uma autarquia é essencial para garantir o correto registo e acompanhamento das relações financeiras com fornecedores, entidades públicas, utentes/clientes e outras entidades. Este controlo permite assegurar a fiabilidade da informação contabilística, evitar erros ou omissões e promover o cumprimento atempado das obrigações financeiras e legais da autarquia.

Apresentam-se as seguintes conclusões sobre os métodos e procedimentos de controlo das contas de terceiros:

Quadro 2 - Controlo das contas de terceiros (%)

Controlo das Contas de Terceiros	Referência identificada nas NCI analisadas (%)
2.9.10.2.1 - As compras são feitas pelos responsáveis do sector designado para a realização de compras, com base em requisição externa ou contrato, após verificação do cumprimento das normas legais aplicáveis, nomeadamente, em matéria de assunção de compromissos, de concurso e de contratos.	65,52
2.9.10.2.2 - A entrega de bens é feita no sector designado para o efeito, obrigatoriamente distinto do sector referido na alínea anterior, onde se procede à conferência física, qualitativa e quantitativa, e se confronta com a respetiva guia de remessa, onde é apostado um carimbo de «Conferido» e «Recebido», se for o caso.	55,17
2.9.10.2.3 - Periodicamente, o funcionário para tal designado faz a reconciliação entre os extratos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respetivas contas da autarquia local.	82,73
2.9.10.2.4 - Na contabilidade são conferidas as faturas com a guia de remessa e a requisição externa, após o que são emitidas as ordens de pagamento e enviadas cópias dos documentos ao sector responsável pelo aprovisionamento.	82,73
2.9.10.2.5 - Caso existam faturas recebidas com mais de uma via, é apostado nas cópias, de forma clara e evidente, um carimbo de «Duplicado».	24,14
2.9.10.2.6 - Se efetuam reconciliações na conta de devedores e credores.	51,72
2.9.10.2.7 - Se efetuam reconciliações nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e se controlem os cálculos dos juros.	44,83
2.9.10.2.8 - Se efetuam reconciliações nas contas «Estado e outros entes públicos».	51,72

Em termos comparativos, as referências aos métodos e procedimentos das contas de terceiros são bastantes inferiores às observadas sobre o controlo das disponibilidades.

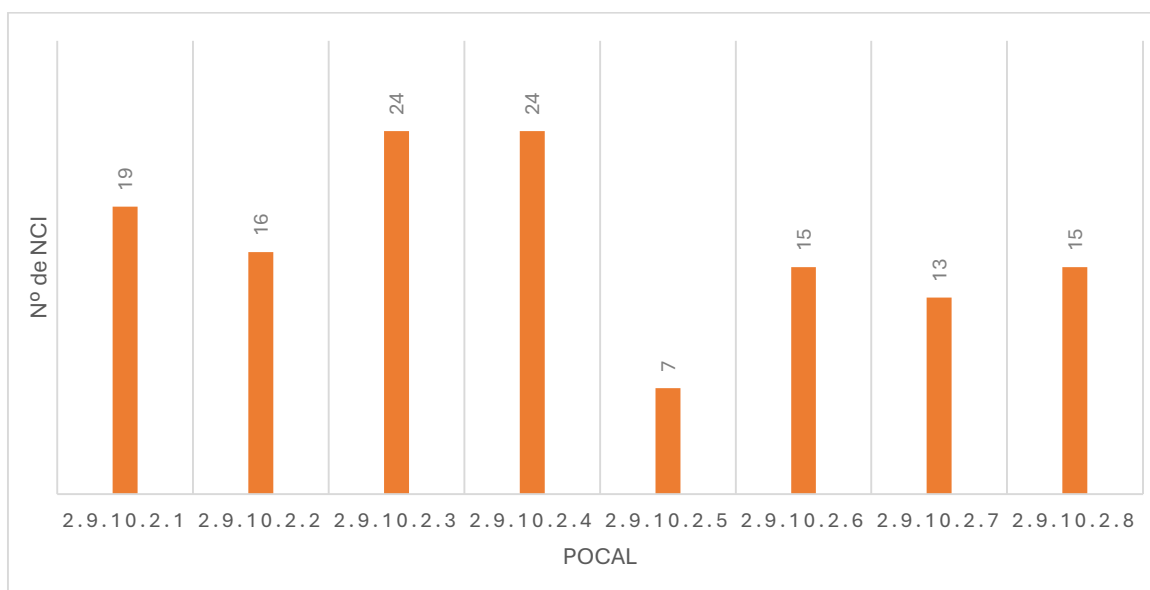
A percentagem mais baixa refere-se à colocação de um carimbo de “duplicado” nas segundas vias das faturas. Eventualmente esta referência deixou de ser necessária, uma vez que os próprios duplicados das faturas já fazem essa menção descritiva.

Observa-se, igualmente, que cerca de 55% das NCI não continham menção à necessidade de se efetuar reconciliações nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito, bem como o controlo dos cálculos dos juros.

Por outro lado, os procedimentos de conferência de faturas e de reconciliação de extratos de contas correntes dos clientes e fornecedores estão em cerca de 83% das normas analisadas.

O Gráfico n.º 2 permite visualizar o número de NCI cujas referências foram identificadas, consoante as disposições previstas no POCAL.

Gráfico 2 - Controlo das contas de terceiros



4.3 – Controlo das existências

O controlo das existências numa norma de controlo interno de uma autarquia é fundamental para garantir a correta gestão dos bens em armazém, assegurando o seu registo, conservação e utilização adequada. Este controlo permite evitar desperdícios, perdas ou desvios de materiais, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Apresentam-se as seguintes conclusões sobre os métodos e procedimentos de controlo das existências:

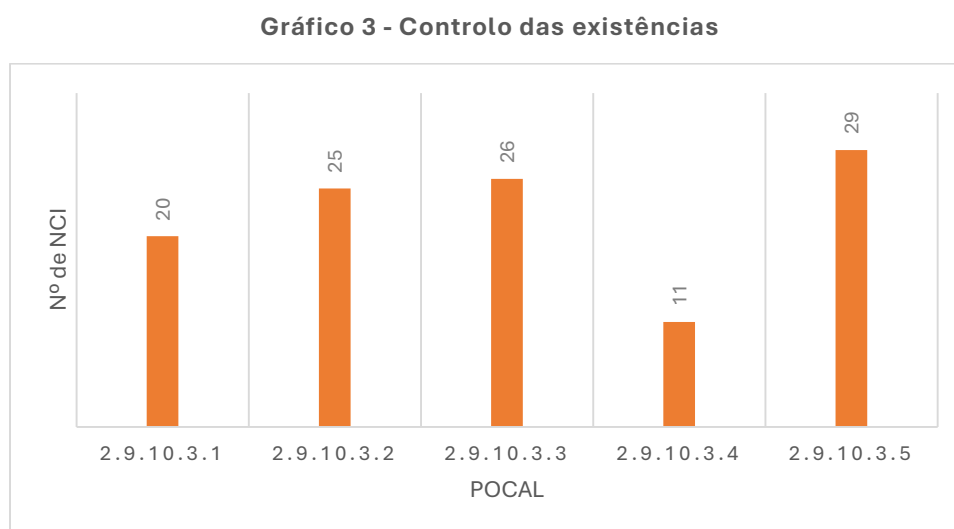
Quadro 3 - Controlo de existências (%)

Controlo de Existências	Referência identificada nas NCI analisadas (%)
2.9.10.3.1 - A cada local de armazenagem de existências corresponde um responsável nomeado para o efeito.	68,97
2.9.10.3.2 - O armazém apenas faz entregas mediante a apresentação de requisições internas devidamente autorizadas.	86,21
2.9.10.3.3 - As fichas de existências do armazém são movimentadas por forma que o seu saldo corresponda permanentemente aos bens existentes no mesmo armazém.	89,66
2.9.10.3.4 - Os registos nas fichas de existências são feitos por pessoas que, sempre que possível, não procedam ao manuseamento físico das existências em armazém.	37,93
2.9.10.3.5 - As existências são periodicamente sujeitas a inventariação física, podendo utilizar-se testes de amostragem, procedendo-se prontamente às regularizações necessárias e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso.	100,00

Da análise efetuada, verifica-se que há ainda um grande número de normas, cerca de 62%, que não estabelecem a necessidade dos registos nas fichas de existências serem realizados por pessoas que, sempre que possível, não procedam ao manuseamento físico das existências em armazém.

Em contrapartida, todas as normas analisadas contêm menção a que as existências são periodicamente sujeitas a uma inventariação física, regularizando os desvios e apurando as respetivas eventuais responsabilidades.

A apresentação gráfica do número de NCI, consta do Gráfico n.º 3:



4.4 – Controlo do imobilizado

O controlo do imobilizado numa norma de controlo interno de uma autarquia é essencial para garantir a correta identificação, registo e conservação dos bens patrimoniais, como edifícios, equipamentos, viaturas e infraestruturas. Este controlo permite assegurar uma gestão eficiente do património público, prevenindo perdas, danos ou utilizações indevidas.

Apresentam-se as seguintes conclusões sobre os métodos e procedimentos de controlo do imobilizado:

Quadro 4 - Controlo do imobilizado (%)

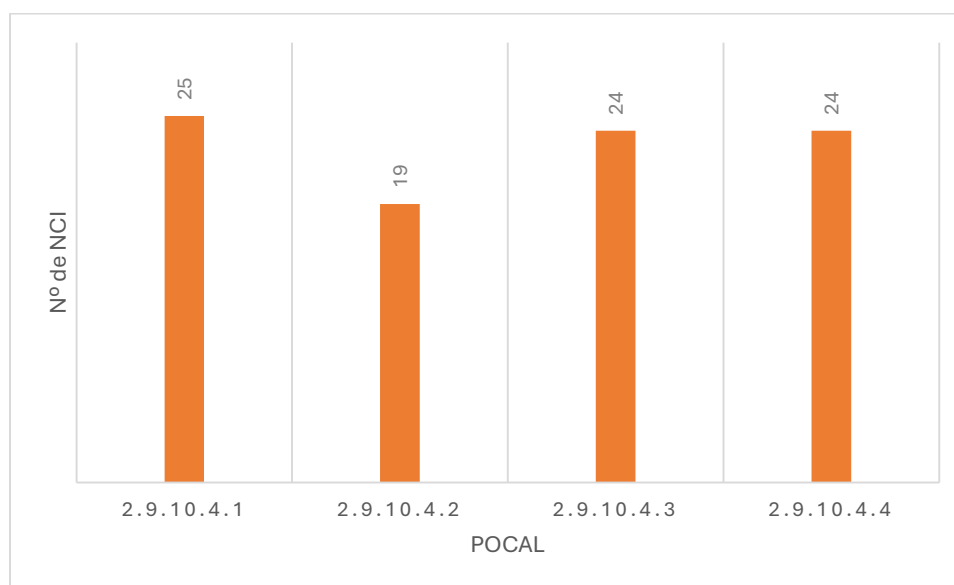
Controlo do imobilizado	Referência identificada nas NCI analisadas (%)
2.9.10.4.1 - As fichas do imobilizado são mantidas permanentemente atualizadas.	86,21
2.9.10.4.2 - As aquisições de imobilizado se efetuam de acordo com o plano plurianual de investimentos e com base em deliberações do órgão executivo, através de requisições externas ou documento equivalente, designadamente contrato, emitido pelos responsáveis designados para o efeito, após verificação do cumprimento das normas legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de empreitadas e fornecimentos.	65,52
2.9.10.4.3 - A realização de reconciliações entre os registos das fichas e os registos contabilísticos quanto aos montantes de aquisições e das amortizações acumuladas.	82,76
2.9.10.4.4 - Se efetue a verificação física periódica dos bens do ativo imobilizado, se confira com os registos, procedendo-se prontamente à regularização a que houver lugar e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso.	82,76

Relativamente ao controlo de imobilizado, resulta da análise, que cerca de 34% das normas estudadas não contém a menção aos procedimentos das aquisições de bens de investimento, eventualmente por os procedimentos em causa derivarem do cumprimento das regras de execução orçamental e das restantes normas aplicáveis em matéria de contratação pública, contudo, o POCAL obriga a que conste expressamente essa referência.

Por outro lado, cerca de 86% das normas prevêm a atualização permanente das fichas de imobilizado ou inventário.

O Gráfico n.º 4 ilustra o resultado obtido:

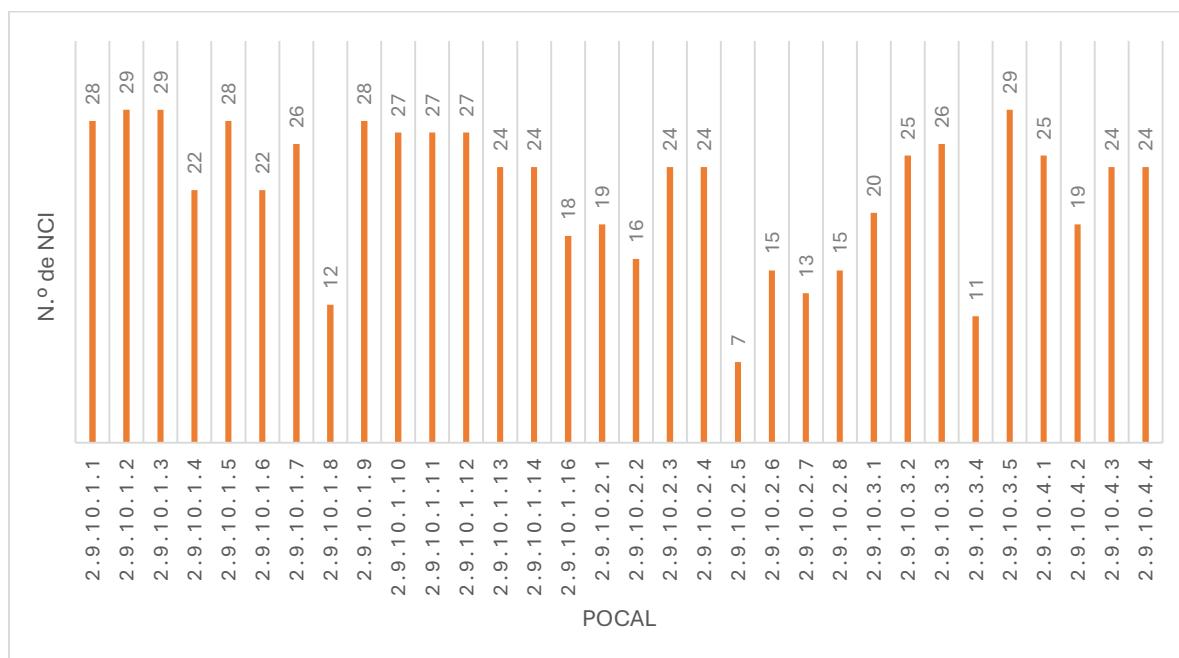
Gráfico 4 - Controlo do Imobilizado



5 – Apreciação final

Através do Gráfico n.º 5 é possível visualizar, no conjunto dos procedimentos de controlo, o número de referências identificados no ponto 2.9.10 do POICAL.

Gráfico 5 - Análise global



A análise efetuada às Normas de Controlo Interno (NCI) dos municípios da região Alentejo permitiu identificar o grau de incorporação dos métodos e procedimentos obrigatórios previstos no ponto 2.9.10 do POICAL, evidenciando, de forma global, um nível de conformidade positivo, embora subsistam algumas fragilidades em áreas específicas do controlo interno.

Os resultados obtidos demonstram que os procedimentos associados ao controlo das disponibilidades constituem a componente mais consolidada nas NCI analisadas, verificando-se uma elevada taxa de referência às matérias relacionadas com abertura e movimentação de contas bancárias, controlo de cheques, fundos de maneo, reconciliações bancárias e verificação da responsabilidade do tesoureiro.

Por outro lado, o controlo das contas de terceiros revelou-se a área com menor grau de conformidade formal, verificando-se omissões significativas em alguns procedimentos, designadamente no que respeita às reconciliações de contas de devedores e credores, às reconciliações das contas de empréstimos bancários e ao controlo dos cálculos de juros. Estas insuficiências assumem particular relevância, atendendo ao impacto que tais procedimentos possuem na fiabilidade da informação financeira e na prevenção de incorreções contabilísticas.

Também no domínio do controlo das existências se identificaram algumas lacunas, sobretudo quanto ao princípio da segregação de funções. A reduzida referência à

necessidade de os registos das fichas de existências serem efetuados por trabalhadores distintos daqueles que procedem ao manuseamento físico dos bens constitui um fator de risco relevante, por poder comprometer a eficácia dos mecanismos de controlo e aumentar a probabilidade de erros, irregularidades ou desvios.

Relativamente ao controlo do imobilizado, embora a generalidade das NCI contemple procedimentos relacionados com a atualização das fichas de inventário e com a verificação física periódica dos bens, verificou-se ainda um número significativo de normas que não integram expressamente os procedimentos relativos à aquisição de bens de investimento, conforme exigido pelo POCAL.

Importa igualmente destacar que, apesar da entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), subsistem ainda normas de controlo interno insuficientemente adaptadas ao atual modelo contabilístico. Esta realidade evidencia a necessidade de revisão das normas, por forma a assegurar a sua compatibilização com os princípios e exigências contabilísticas atualmente em vigor.

Sem prejuízo das situações atrás identificadas, o estudo permite concluir que existe, de forma geral, uma preocupação efetiva dos municípios na consagração formal de mecanismos de controlo interno, verificando-se uma assimilação significativa das disposições legalmente previstas no POCAL. Contudo, a heterogeneidade observada entre as diferentes NCI evidencia a necessidade de reforçar a harmonização de procedimentos e de uma maior cultura de controlo interno, gestão do risco e fiabilidade da informação financeira.

O presente estudo pretende, assim, constituir um instrumento de apoio à reflexão e melhoria contínua dos sistemas de controlo interno municipais, contribuindo para o reforço da legalidade, transparência, rigor financeiro e boa gestão dos recursos públicos.

Ficha Técnica:

Coordenação:

Marta Rosado | Chefe de Divisão

Elaboração

Carlos Branco | Técnico Superior

Unidade Orgânica

Unidade de Serviços Jurídicos e Apoio à Administração Local

Divisão de Cooperação com as Autarquias Locais