



Manual de Controlo Interno

Ficha Técnica

TÍTULO

Manual de Controlo Interno da ADSE, I.P.

PROPRIEDADE

Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE, I.P.)

EDIÇÃO

Gabinete de Planeamento, Controlo e Auditoria (PCA)

COORDENAÇÃO

Chefe de Divisão do Gabinete de Planeamento, Controlo e Auditoria (PCA)

CONCEPÇÃO TÉCNICA

Carolina Lourenço

Rogério Matos

CONTACTOS

Morada: Praça de Alvalade, nº 18, 1748-001 Lisboa

Telefone: (+351) 210 059 031

Endereço eletrónico: recursos.humanos@adse.pt

Página Web: <https://www2.adse.pt/>

DATA DE EDIÇÃO

Junho.2026

CONTROLO DE VERSÕES

N.º versão	Data	Alterações
1.0	11/09/2023	
2.0	19/06/2026	Revisão estrutural / reformulação integral do Manual de Controlo Interno

APROVADO PELO CONSELHO DIRETIVO:

**Diogo
Serras
Lopes** Assinado de
forma digital por
Diogo Serras
Lopes
Dados: 2026.07.17
13:07:41 +01'00'

Diogo Serras Lopes
O Vogal do Conselho Diretivo

**Paula
Louro** Assinado de
forma digital
por Paula Louro
Dados:
2026.07.17
13:08:09 +01'00'

Paula Louro
O Vogal do Conselho Diretivo

Índice

Índice.....	3
1. Enquadramento institucional	4
1.1 Natureza e âmbito de atuação	4
1.2 Missão e valores institucionais relevantes para o controlo interno	5
1.3 Princípios de conduta	5
1.4 Código de Ética e de Conduta	5
1.5 Modelo de governação e enquadramento institucional.....	6
2. Enquadramento e dimensões do controlo interno	6
2.1 O que é o controlo interno.....	6
2.2 O controlo interno na ADSE.....	8
2.3 Atividades de controlo	10
2.4 Informação e comunicação.....	14
2.5 Monitorização.....	15
3. Funções e responsabilidades	16
3.1 Órgão de direção	17
3.2 Dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas	17
3.3 Trabalhadores	18
3.4 Funções de apoio, controlo e avaliação	19
3.5 Entidades de auditoria e controlo externo.....	20
3.6 Reporte e articulação de responsabilidades	21
3.7 Responsabilização	22
4. Avaliação, melhoria contínua e desenvolvimento do sistema de controlo interno.....	23
4.1 Reporte, avaliação do SCI e seguimento de medidas corretivas.....	23
4.2 Mecanismos de controlo interno previstos e desenvolvimento progressivo do SCI	25
Glossário.....	27
Anexos	28

Nota introdutória

O presente Manual de Controlo Interno enquadra, de forma estruturada, os princípios, componentes, responsabilidades e mecanismos essenciais do sistema de controlo interno da ADSE, I. P., servindo de referência à sua aplicação, monitorização, avaliação e melhoria contínua.

Na ADSE, a existência de múltiplos instrumentos, práticas e mecanismos de controlo não é, por si só, suficiente para assegurar a existência de um verdadeiro sistema de controlo interno. O Sistema de Controlo Interno (SCI) exige integração, coerência, articulação funcional e responsabilidades claramente definidas, de modo a garantir o seu funcionamento efetivo e a sua permanente atualização.

A presente reformulação do Manual de Controlo Interno, elaborado em 2023, visa reforçar a coerência interna do documento, clarificar responsabilidades, concentrar no corpo principal os elementos estruturantes do sistema e remeter para sede própria os referenciais, instrumentos e elementos metodológicos de suporte à sua operacionalização e desenvolvimento progressivo.

O Manual concentra, por isso, o conteúdo estruturante e estável do sistema, remetendo para anexo os referenciais, instrumentos e elementos metodológicos de suporte à sua operacionalização e desenvolvimento progressivo.

1. Enquadramento institucional

1.1 Natureza e âmbito de atuação

A ADSE, I. P., é um instituto público de regime especial e de gestão participada, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. O presente Manual aplica-se ao sistema de controlo interno da instituição, tendo em conta a sua natureza, atribuições e enquadramento organizacional.

A especificidade institucional da ADSE, I. P., e a diversidade das áreas exigem que o sistema de controlo interno seja entendido e aplicado de forma coerente com a estrutura, os processos e os mecanismos de decisão e supervisão existentes.

1.2 Missão e valores institucionais relevantes para o controlo interno

A ADSE, I. P., prossegue a sua missão de proteção dos beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação, no quadro das atribuições legalmente definidas. No contexto do presente Manual, esta missão deve ser prosseguida com observância dos princípios de boa gestão, fiabilidade da informação, cumprimento do quadro legal e mitigação dos riscos associados à atividade institucional.

A atuação da ADSE, I. P., assenta em valores institucionais relevantes para o sistema de controlo interno, designadamente a legalidade, a ética, a integridade, a transparência, a responsabilidade e a boa gestão. Estes valores constituem referência para o ambiente de controlo e devem refletir-se na atuação dos órgãos, dirigentes, trabalhadores e demais intervenientes nos processos da instituição.

1.3 Princípios de conduta

A atuação da ADSE, I. P., e dos seus trabalhadores e dirigentes deve observar princípios de legalidade, integridade, transparência, responsabilidade, respeito pelos beneficiários, adequada utilização da informação e prevenção de conflitos de interesses. Estes princípios constituem base do ambiente de controlo e devem refletir-se no exercício das funções, na tomada de decisão e na execução dos processos.

Os princípios de conduta relevantes para o controlo interno implicam, designadamente, o respeito pelas regras aplicáveis, a salvaguarda da confidencialidade e segurança da informação, a correta utilização dos recursos afetos ao serviço e a comunicação atempada de situações suscetíveis de comprometer a legalidade, a regularidade, a fiabilidade da informação ou a prossecução dos objetivos da ADSE.

1.4 Código de Ética e de Conduta

A ADSE, I. P., dispõe de um Código de Ética e de Conduta, nos termos legalmente aplicáveis, que consagra princípios, valores e regras de atuação dos trabalhadores e dirigentes. O Código constitui um instrumento relevante do ambiente de controlo, contribuindo para a integridade da atuação administrativa, a prevenção de riscos e o reforço da confiança institucional.

Sem prejuízo das demais normas legais e regulamentares aplicáveis, o Código de Ética e de Conduta constitui uma referência transversal para a atuação funcional

e organizacional, devendo ser conhecido e observado por todos os intervenientes relevantes no sistema de controlo interno.

1.5 Modelo de governação e enquadramento institucional

A ADSE, I. P., adota um modelo de governação próprio do seu regime de gestão participada, assente nos órgãos legalmente previstos e na respetiva articulação institucional. Este enquadramento é relevante para o sistema de controlo interno, na medida em que suporta a distribuição de responsabilidades, o exercício da supervisão, a prestação de contas e a existência de mecanismos de controlo e acompanhamento.

O modelo institucional da ADSE, I. P., integra, designadamente, órgãos de direção, instâncias de supervisão e mecanismos de fiscalização e controlo, cuja atuação se articula com as responsabilidades atribuídas às unidades orgânicas, aos seus dirigentes e aos trabalhadores. A correta compreensão deste enquadramento é importante para o funcionamento do sistema de controlo interno e para a adequada articulação entre decisão, execução, supervisão, avaliação e seguimento.

2. Enquadramento e dimensões do controlo interno

A ADSE, I. P., dispõe de vários instrumentos de gestão, planeamento, monitorização e avaliação que se articulam com o sistema de controlo interno, nos termos desenvolvidos no presente Manual e nos instrumentos de suporte aplicáveis.

2.1 O que é o controlo interno

O controlo interno constitui um processo integrado, desenvolvido e implementado pela gestão e pelos trabalhadores de uma organização, com o objetivo de proporcionar um nível de segurança razoável quanto à prossecução dos seus objetivos.

De acordo com o referencial internacional do COSO (*Internal Control – Integrated Framework, 2013*), o controlo interno visa assegurar, de forma integrada, três categorias de objetivos:

- **Operacionais** – eficácia e eficiência das operações;

- **De reporte** – fiabilidade e integridade da informação, financeira e não financeira;
- **De conformidade** – cumprimento das leis, regulamentos e normativos aplicáveis.

Esta abordagem é igualmente consistente com as orientações do INTOSAI (*Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*), que reforçam a importância do controlo interno como instrumento de suporte à boa gestão pública, à responsabilização e à transparência.

O controlo interno não deve ser entendido como um conjunto isolado de mecanismos, mas sim como um sistema coerente e integrado, cujos componentes devem estar presentes, funcionar de forma articulada e evoluir continuamente.

Componentes do Sistema de Controlo Interno

O modelo COSO identifica cinco componentes fundamentais, que se inter-relacionam dinamicamente:

- **Ambiente de Controlo**
Refere-se à cultura organizacional, aos valores éticos, à integridade, à estrutura de governação e ao modo como a gestão exerce a sua ação e assume as suas responsabilidades.
- **Avaliação de Riscos**
Consiste na identificação e análise sistemática dos riscos que podem comprometer a prossecução dos objetivos da organização, incluindo riscos de fraude, operacionais, financeiros e tecnológicos.
- **Atividades de Controlo**
Correspondem às políticas, procedimentos e mecanismos concretos que asseguram a mitigação dos riscos identificados (ex.: autorizações, segregação de funções, reconciliações, validações, controlos automáticos).
- **Informação e Comunicação**
Diz respeito à produção, tratamento e disseminação de informação relevante e fiável, bem como à existência de canais eficazes de comunicação interna e externa.

- **Monitorização**

Consiste no acompanhamento contínuo e na avaliação periódica do funcionamento do sistema de controlo interno, incluindo ações de auditoria, autoavaliação e análise de indicadores.

Para que o sistema de controlo interno seja considerado eficaz, é necessário que:

- os cinco componentes estejam presentes e operacionais;
- e que funcionem de forma integrada e coerente.

Limitações do Controlo Interno

Importa sublinhar que o controlo interno, mesmo quando bem concebido e implementado, apresenta limitações inerentes, nomeadamente:

- a possibilidade de erro humano;
- a ocorrência de conluio ou fraude;
- a sobreposição de interesses individuais sobre os interesses da organização;
- limitações de natureza custo-benefício.

Assim, o controlo interno proporciona segurança razoável, e não absoluta, sendo um instrumento de apoio à gestão e não um mecanismo eliminador de todos os riscos.

Aplicação ao contexto da ADSE

No contexto da ADSE, o Sistema de Controlo Interno (SCI) deve ser entendido como o conjunto integrado de mecanismos, práticas e processos que asseguram:

- a boa gestão dos recursos;
- a fiabilidade da informação produzida;
- o cumprimento do quadro legal e regulamentar;
- e a mitigação dos riscos associados às suas atividades, nomeadamente na atribuição de benefícios de saúde.

2.2 O controlo interno na ADSE

No contexto da ADSE, I. P., o sistema de controlo interno deve ser entendido como um conjunto integrado de mecanismos, práticas e processos orientados para a boa gestão dos recursos, a fiabilidade da informação, o cumprimento do quadro

legal e regulamentar e a mitigação dos riscos associados à atividade institucional. A revisão periódica do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e a presente reformulação do Manual inserem-se num processo de aperfeiçoamento contínuo do SCI, com reforço da integração, da clareza de responsabilidades e do alinhamento com boas práticas de controlo interno.

Finalidade e enfoque do SCI na ADSE

Na ADSE, I. P., o SCI deve apoiar, de forma estruturada e verificável, a concretização de objetivos em três planos complementares: operações, reporte e conformidade. Deve contribuir para a eficiência e eficácia da atividade, para a qualidade e integridade da informação usada na decisão e para o cumprimento do quadro normativo aplicável. O seu desenho deve atender à realidade organizacional da ADSE, I. P., o seu contexto institucional e o grau de maturidade dos mecanismos já existentes.

Relação entre Controlo Interno, Gestão de Riscos e Auditoria Interna

O controlo interno, a gestão de riscos e a auditoria interna estão estreitamente ligados. Na ADSE, I. P., esta articulação assume particular relevância face à sensibilidade dos processos, à relação com beneficiários e prestadores, ao financiamento assente em descontos e contribuições e à necessidade de assegurar legalidade, transparência, fiabilidade da informação e prevenção da fraude. A existência do PPR como instrumento autónomo não substitui a integração do risco do SCI. Pelo contrário, o sistema deve incorporar os resultados da identificação e avaliação de riscos e refletir as medidas preventivas e de controlo definidas, assegurando coerência entre risco identificado, controlo previsto e evidência de execução. A auditoria interna, por sua vez, contribui para a avaliação independente do funcionamento do sistema e para a sua melhoria contínua.

O SCI na ADSE como sistema integrado

Na ADSE, I. P., o SCI não deve ser entendido como uma mera soma de mecanismos isolados, mas como uma arquitetura organizada, em que os controlos se encontram ativos, articulados e orientados para objetivos comuns. A coerência do sistema depende da definição clara de responsabilidades, claramente definidas, da articulação funcional entre mecanismos, da produção de evidência verificável e da capacidade de monitorizar e avaliar os controlos instituídos.

Integração com os principais instrumentos já existentes

Constituem peças relevantes do SCI da ADSE, I. P., entre outros, os instrumentos de planeamento, monitorização, avaliação, prevenção de riscos, auditoria e formalização procedimental. Estes instrumentos não devem ser vistos apenas como documentos de gestão, mas como componentes funcionais do sistema, na medida em que apoiam a definição e desdobramento de objetivos, a organização dos processos, a produção de evidência, a prestação de contas e a avaliação e melhoria contínua.

Princípios orientadores para a consolidação do SCI na ADSE

A consolidação do SCI na ADSE, I. P., deve observar, designadamente, os princípios da proporcionalidade e custo-benefício, da segregação de funções, da clareza de papéis, da evidência e rastreabilidade e da melhoria contínua. Estes princípios visam assegurar que os controlos instituídos são adequados ao risco, operacionalmente exequíveis, coerentes entre si e suscetíveis de avaliação e aperfeiçoamento ao longo do tempo.

2.3 Atividades de controlo

As atividades de controlo correspondem ao conjunto de políticas, procedimentos, práticas e mecanismos instituídos pela ADSE para assegurar a execução das decisões de gestão, o tratamento adequado dos riscos identificados e a prossecução dos objetivos institucionais são prosseguidos com legalidade, regularidade, economia, eficiência, eficácia e fiabilidade da informação.

As atividades de controlo devem estar integradas nos processos de trabalho, ser proporcionais à natureza e materialidade dos riscos, adequadas à estrutura e às competências das unidades orgânicas e compatíveis com os sistemas de informação utilizados. Devem ainda ser desenhadas de modo a prevenir, detetar e corrigir ocorrências suscetíveis de comprometer o cumprimento das atribuições da ADSE.

Na ADSE, as atividades de controlo assumem natureza preventiva, detetiva e corretiva, podendo ser manuais, automatizadas ou mistas. A sua definição e aplicação devem atender, designadamente, à segregação de funções, ao sistema de autorizações e aprovações, à formalização documental, à proteção dos ativos e da informação, às verificações e reconciliações, e à supervisão regular da execução das tarefas.

As atividades de controlo são definidas pela gestão, executadas pelos responsáveis e trabalhadores no âmbito das respetivas competências, e revistas

periodicamente para assegurar a sua atualidade, suficiência e eficácia. A inexistência de controlo adequado, a sua desatualização ou a sua aplicação meramente formal fragilizam o sistema de controlo interno e exigem correção atempada.

2.3.1 Segregação de funções

A segregação de funções é um princípio essencial das atividades de controlo. Visa reduzir o risco de erro, irregularidade, fraude, conflito de interesses ou uso indevido de recursos. Sempre que possível, as funções de autorização, execução, registo, conferência, pagamento, guarda de bens, administração de sistemas e monitorização devem ser atribuídas a pessoas distintas.

Na ADSE, a organização dos processos e dos circuitos operacionais deve assegurar que nenhuma pessoa concentra, sem controlos compensatórios adequados, o controlo integral sobre uma operação crítica ou sobre as fases decisivas de um mesmo processo.

A segregação deve ser observada tanto nos procedimentos administrativos e financeiros como no acesso e tratamento da informação, incluindo perfis de utilizador em aplicações informáticas.

Quando não seja possível assegurar uma segregação de funções, por razões de dimensão, especialização técnica, indisponibilidade temporária de recursos ou especificidades funcionais devem ser definidos controlos compensatórios formalizados. Estes podem incluir revisões independentes, validações hierárquicas reforçadas, maior rastreabilidade, reconciliações adicionais ou monitorização periódica.

Cada unidade orgânica deve identificar os pontos críticos dos seus processos, documentar as funções incompatíveis e propor, sempre que necessário, medidas de segregação ou controlos alternativos proporcionais ao risco.

2.3.2 Autorizações e aprovações

As operações e decisões com impacto jurídico, financeiro, patrimonial, operacional ou reputacional devem ficar sujeitas a regras claras de autorização e aprovação prévias, expressas e proporcionais à natureza, relevância e risco do ato em causa.

Os níveis de competência para autorizar, aprovar, validar ou homologar atos devem estar definidos nos instrumentos internos aplicáveis, incluindo normas de delegação ou subdelegação de competências, manuais de procedimento, despachos internos e parametrizações dos sistemas de informação.

Na ADSE, nenhuma operação relevante deve ser processada sem a identificação do responsável pela decisão, do fundamento da autorização e, quando aplicável, a evidência documental ou eletrónica do visto, validação ou concordância exigidos. Os mecanismos de autorização devem ser suficientemente claros para evitar decisões tácitas, circuitos informais ou práticas não documentadas.

O sistema de autorizações deve ainda prever regras específicas para situações excecionais, urgentes ou de substituição, assegurando, em qualquer caso, a rastreabilidade da decisão, a identificação do decisor e a verificação subsequente da conformidade do ato praticado.

2.3.3 Documentação, registo e pista de auditoria

Todas as operações, decisões, controlos e ocorrências relevantes devem ser adequadamente documentados e registados, em suporte físico ou eletrónico, de modo completo, fiável, inteligível, tempestivo e verificável.

A documentação deve permitir reconstituir o circuito do processo, identificar intervenientes, datas, fundamentos, validações efetuadas, evidências recolhidas e eventuais exceções aceites. Os registos devem assegurar uma pista de auditoria suficiente, que permita o controlo interno, a supervisão hierárquica, a auditoria e a prestação de contas.

Na ADSE, os documentos e registos associados a processos críticos devem obedecer a regras de arquivo, conservação, classificação, acesso e atualização, em conformidade com a legislação aplicável, com as orientações internas e com os requisitos de proteção de dados e segurança da informação, designadamente nos termos do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

A utilização de sistemas de informação deve privilegiar, sempre que possível, registos automáticos, identificação do utilizador, data e hora da operação, histórico de alterações e mecanismos de controlo sobre alterações indevidas, eliminações ou duplicações. A inexistência ou insuficiência de registo constitui fragilidade de controlo e deve ser tratada como ocorrência relevante.

2.3.4 Salvaguarda de ativos, recursos e acessos

A ADSE deve instituir medidas destinadas à proteção e utilização adequada dos seus ativos, recursos, sistemas, instalações, dados e demais bens sob sua responsabilidade, prevenindo perdas, danos, uso indevido, acesso não autorizado, divulgação indevida de informação ou afetação indevida a finalidades estranhas ao serviço.

Estas medidas compreendem, designadamente, controlos físicos de acesso, inventariação e conferência de bens, regras de custódia, controlo sobre equipamentos e suportes, gestão de perfis e permissões de utilizador, proteção de credenciais, controlo de acessos lógicos aos sistemas e salvaguarda da informação produzida e tratada no âmbito da atividade da ADSE.

A atribuição de acessos deve obedecer ao princípio da necessidade de conhecer e ao princípio do menor privilégio, devendo os perfis ser compatíveis com as funções exercidas e objeto de revisão periódica. As entradas, alterações e saídas de trabalhadores, bem como mudanças de funções, devem originar atualização tempestiva das permissões e dos mecanismos de controlo associados.

As unidades orgânicas e os responsáveis funcionais devem zelar pela correta utilização dos recursos que lhes estejam afetos, comunicando prontamente quaisquer ocorrências, vulnerabilidades ou indícios de utilização abusiva, perda, extravio ou comprometimento de ativos e informação.

2.3.5 Verificações, reconciliações e revisões

Devem ser estabelecidos mecanismos periódicos de verificação, conferência, comparação, reconciliação e revisão independente dos atos, registos, saldos, listagens, indicadores e resultados relevantes para a atividade da ADSE.

Estas verificações destinam-se a confirmar a exatidão, completude, consistência e conformidade da informação e das operações realizadas, bem como a identificar desvios, omissões, duplicações, incongruências ou situações anómalas que justifiquem correção ou análise adicional.

Na ADSE, as reconciliações e revisões devem incidir, com a periodicidade adequada ao risco, sobre matérias críticas e sensíveis, incluindo informação financeira, registos operacionais, bases de dados, fluxos de tramitação, prestações processadas, compromissos assumidos, acessos atribuídos e resultados reportados.

As diferenças ou anomalias detetadas devem ser analisadas, justificadas, corrigidas e, quando pertinente, comunicadas ao nível hierárquico competente, ficando registada a respetiva evidência e o seguimento efetuado.

2.3.6 Supervisão operacional e tratamento de desvios

A supervisão constitui uma atividade de controlo permanente e deve assegurar o acompanhamento regular da execução das tarefas, a validação da conformidade

dos procedimentos adotados e a deteção atempada de falhas, desvios ou necessidades de melhoria.

Os responsáveis hierárquicos devem acompanhar os processos sob a sua dependência, clarificar responsabilidades, verificar o cumprimento das regras aplicáveis, promover a correção de erros, decidir ou propor medidas de melhoria e assegurar que as ocorrências relevantes são devidamente comunicadas e tratadas.

Sempre que sejam detetadas não conformidades, insuficiências de controlo, incumprimentos procedimentais, fragilidades de sistema ou riscos emergentes, devem ser desencadeadas medidas corretivas proporcionais, com definição de responsável, prazo de implementação e evidência do respetivo acompanhamento.

A supervisão operacional deve articular-se com os mecanismos de monitorização previstos no capítulo seguinte, distinguindo-se, porém, destes: enquanto a supervisão integra a gestão corrente dos processos, a monitorização avalia, em termos mais amplos e sistemáticos, a qualidade e eficácia do sistema de controlo interno no seu conjunto.

2.4 Informação e comunicação

A informação e a comunicação são componentes essenciais do sistema de controlo interno, na medida em que suportam a tomada de decisão, a execução das atividades, a gestão dos riscos, a responsabilização dos intervenientes e a avaliação do desempenho organizacional. O SCI da ADSE, I. P., depende, por isso, da existência de informação relevante, fiável, completa, tempestiva e acessível às pessoas e instâncias que dela necessitam para o exercício das respetivas funções.

A ADSE, I. P., deve assegurar a obtenção, produção, tratamento, registo, partilha e conservação da informação necessária ao funcionamento regular dos serviços, em condições compatíveis com as exigências de legalidade, confidencialidade, integridade, disponibilidade e proteção de dados, incluindo o cumprimento dos requisitos aplicáveis em matéria de RGPD.

A qualidade da informação constitui condição necessária para a eficácia das atividades de controlo, da supervisão, da monitorização e da avaliação do sistema de controlo interno.

Os sistemas e circuitos de informação devem permitir o registo, o tratamento e a disponibilização da informação relevante para a execução dos processos, o exercício das competências institucionais e a prestação de contas. Sempre que possível, deve privilegiar-se a integração dos fluxos de informação, a redução de

redundâncias, a rastreabilidade das operações e a consistência entre os diversos suportes e aplicações utilizados.

A comunicação interna deve assegurar que os responsáveis e trabalhadores dispõem, em tempo útil, da informação necessária ao exercício das suas funções, incluindo a relativa a objetivos, regras aplicáveis, responsabilidades, procedimentos e ocorrências relevantes. A comunicação externa deve garantir a relação adequada da ADSE, I. P., com beneficiários, prestadores, fornecedores, tutela e demais entidades com interesse legítimo, através de canais apropriados e com observância dos deveres de rigor, transparência, sigilo e proteção da informação.

Os circuitos de informação e comunicação devem encontrar-se suficientemente definidos nos processos, normas, manuais e sistemas aplicáveis, de modo a assegurar clareza procedimental, coerência organizacional e adequada evidência das operações e decisões relevantes. A informação comunicada deve ser coerente, atualizada e validada nos termos aplicáveis, devendo, sempre que necessário, ficar assegurada a respetiva rastreabilidade.

Compete aos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas assegurar, no respetivo âmbito, a circulação da informação necessária, a qualidade dos dados produzidos e a existência de condições adequadas de comunicação interna e externa. Compete igualmente aos trabalhadores registar e comunicar a informação necessária à boa execução dos processos, respeitar os circuitos estabelecidos e sinalizar deficiências, inconsistências ou constrangimentos suscetíveis de comprometer o funcionamento do SCI.

As insuficiências na produção, circulação, utilização ou conservação da informação, bem como a inadequação dos canais de comunicação, constituem fragilidades do sistema de controlo interno e devem ser objeto de apreciação e correção nos termos previstos no presente Manual.

2.5 Monitorização

A monitorização corresponde ao conjunto de procedimentos de acompanhamento e verificação destinados a apreciar, ao longo do tempo, se o sistema de controlo interno da ADSE, I. P., se mantém adequado, atualizado e em funcionamento efetivo. Trata-se de uma componente essencial do SCI, na medida em que permite identificar insuficiências, detetar desvios, apreciar a eficácia dos controlos instituídos e apoiar a melhoria contínua do sistema.

A monitorização deve incidir sobre o desenho, a implementação e o funcionamento dos mecanismos de controlo, considerando os objetivos definidos,

os riscos identificados, os resultados alcançados e as alterações ocorridas na organização, nos processos, nos sistemas de informação ou no enquadramento aplicável. Deve contribuir para assegurar que os controlos permanecem coerentes com a realidade da ADSE, I. P., e adequados à prossecução das respetivas atribuições.

Na ADSE, I. P., a monitorização deve combinar, de forma proporcionada, mecanismos de acompanhamento corrente com avaliações periódicas mais dirigidas. O acompanhamento corrente integra-se na gestão normal dos processos e nas atividades regulares de direção, supervisão, verificação e análise. As avaliações periódicas podem incidir sobre o sistema no seu conjunto ou sobre componentes, processos, áreas ou matérias específicas, em função da criticidade, do risco e das fragilidades identificadas.

A monitorização deve apoiar-se em critérios adequados, permitir a recolha de evidência suficiente sobre o funcionamento dos controlos e assegurar documentação bastante dos procedimentos realizados, dos resultados obtidos e das conclusões alcançadas. Sempre que sejam detetadas deficiências, insuficiências ou necessidades de ajustamento, deve ser promovida a sua apreciação e correção nos termos previstos no presente Manual.

Compete aos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas assegurar, no respetivo âmbito, a monitorização necessária ao acompanhamento dos processos sob sua responsabilidade, sem prejuízo da colaboração dos trabalhadores e da intervenção das funções de apoio, controlo, avaliação e auditoria, nos termos aplicáveis. A monitorização deve articular-se com as restantes componentes do sistema de controlo interno, contribuindo para uma visão integrada do funcionamento da ADSE, I. P., e para o reforço da legalidade, da regularidade, da qualidade da gestão e da confiança na informação produzida.

3. Funções e responsabilidades

O sistema de controlo interno da ADSE assenta na responsabilização de todos os intervenientes, em função do respetivo nível de competência, autoridade e intervenção nos processos, sem prejuízo da responsabilidade própria dos órgãos de direção e das chefias pela sua definição, implementação, supervisão e aperfeiçoamento contínuo. O adequado funcionamento do sistema de controlo interno exige, por isso, que as responsabilidades se encontrem claramente atribuídas, compreendidas e exercidas de forma efetiva.

A responsabilidade pelo controlo interno não se encontra circunscrita a uma única unidade orgânica ou função especializada. Pelo contrário, o sistema de controlo interno é transversal à organização e integra-se na gestão corrente, na execução dos processos, na produção e circulação da informação, na supervisão operacional e na monitorização do respetivo funcionamento.

3.1 Órgão de direção

Compete ao Conselho Diretivo (CD) da ADSE assegurar que o sistema de controlo interno existe, se mantém adequado e evolui em função das atribuições da instituição, dos objetivos definidos, dos riscos identificados e das exigências legais e regulamentares aplicáveis. Incumbe-lhe promover uma cultura de integridade, responsabilidade, legalidade e boa gestão, garantindo que o controlo interno é assumido como parte integrante da governação e da atividade institucional.

Compete igualmente ao CD aprovar, ou determinar a aprovação, das orientações gerais, normas, procedimentos e instrumentos necessários ao funcionamento do sistema de controlo interno, bem como assegurar a adequada afetação de recursos humanos, técnicos e organizacionais à sua execução.

Incumbe ainda ao CD apreciar a informação relevante sobre o funcionamento do sistema de controlo interno, designadamente a relativa aos riscos mais significativos, às deficiências identificadas, às recomendações formuladas, às medidas corretivas propostas ou adotadas e aos resultados das ações de acompanhamento, avaliação ou auditoria.

O CD deve assegurar que as responsabilidades em matéria de controlo interno se encontram adequadamente distribuídas pela estrutura organizacional, que existem linhas claras de reporte e articulação funcional e que as unidades orgânicas dispõem das orientações necessárias ao exercício das respetivas competências.

Compete, por fim, ao CD promover o seguimento das deficiências de controlo interno que lhe sejam reportadas, determinar ou validar as medidas de correção ou melhoria consideradas necessárias e acompanhar a respetiva implementação, em ordem ao reforço da eficácia, coerência e atualização do sistema.

3.2 Dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas

Compete aos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas assegurar, no respetivo âmbito de atuação, a implementação efetiva do sistema de controlo interno, integrando-o na gestão dos processos, na organização do trabalho, na

distribuição de funções, na supervisão das operações e na prevenção e tratamento das deficiências detetadas.

Incumbe-lhes, designadamente, identificar os riscos relevantes associados às atividades sob sua responsabilidade, definir ou propor controlos adequados, garantir o cumprimento das normas e procedimentos aplicáveis e assegurar que os mecanismos de controlo interno se encontram efetivamente incorporados no funcionamento corrente dos serviços.

Compete igualmente aos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas promover, sempre que possível, a adequada segregação de funções, assegurar a fiabilidade, integridade e tempestividade da informação produzida, validar os atos e operações que careçam de controlo hierárquico e acompanhar a execução das medidas corretivas ou de melhoria determinadas no âmbito da gestão, da monitorização, da auditoria ou de outras ações de controlo.

Os dirigentes e responsáveis devem assegurar que os trabalhadores sob sua dependência conhecem as regras aplicáveis aos processos em que intervêm, compreendem as respetivas responsabilidades em matéria de controlo interno e dispõem das orientações necessárias ao exercício adequado das suas funções. Devem ainda promover, no respetivo contexto de trabalho, práticas de rigor, responsabilização, cooperação e comunicação adequada de ocorrências relevantes.

Incumbe ainda aos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas reportar superiormente, nos termos definidos, as fragilidades, insuficiências, não conformidades, constrangimentos operacionais ou riscos emergentes suscetíveis de comprometer a legalidade, a regularidade, a eficiência, a fiabilidade da informação ou a prossecução dos objetivos da ADSE.

A responsabilidade dos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas pelo controlo interno exerce-se sem prejuízo das competências próprias do órgão de direção e das funções de apoio, controlo, avaliação ou auditoria, cabendo-lhes, contudo, um papel central na concretização prática dos controlos e na articulação entre as orientações gerais do sistema e a execução operacional dos processos.

3.3 Trabalhadores

Todos os trabalhadores participam no sistema de controlo interno no âmbito das funções que exercem e são responsáveis pelo cumprimento das normas, procedimentos e instruções aplicáveis às tarefas que lhes estejam cometidas. O controlo interno integra, assim, o exercício regular das funções e não constitui uma atividade autónoma desligada da execução dos processos.

Compete aos trabalhadores executar, com rigor, diligência e sentido de responsabilidade, os controlos que lhes estejam atribuídos, bem como assegurar a correta tramitação, registo e tratamento das operações e da informação no âmbito dos processos em que intervenham.

Incumbe-lhes igualmente respeitar os circuitos de validação, autorização, reporte e arquivo definidos, preservar a integridade, fiabilidade, confidencialidade e tempestividade da informação tratada e utilizar de forma adequada os recursos, equipamentos, aplicações e acessos disponibilizados para o exercício das suas funções.

Os trabalhadores devem comunicar, através das vias estabelecidas, as anomalias, falhas, insuficiências de controlo, irregularidades, não conformidades, constrangimentos operacionais ou riscos de que tomem conhecimento no exercício das suas funções, sempre que tais situações possam comprometer a legalidade, a regularidade, a segurança da informação, a boa gestão dos recursos ou a prossecução dos objetivos da ADSE.

Compete ainda aos trabalhadores colaborar nas ações de supervisão, monitorização, avaliação, auditoria ou controlo que incidam sobre os processos em que participem, prestando a informação e os esclarecimentos necessários e contribuindo para a identificação e implementação das melhorias consideradas adequadas.

O incumprimento injustificado das normas e procedimentos aplicáveis, a omissão de deveres funcionais relevantes para o controlo interno ou a não comunicação de situações suscetíveis de afetar o regular funcionamento dos processos devem ser apreciados nos termos aplicáveis, sem prejuízo da adoção das medidas corretivas ou de melhoria que se revelem necessárias.

3.4 Funções de apoio, controlo e avaliação

As funções ou estruturas com competências de apoio técnico, controlo, acompanhamento, conformidade, auditoria ou avaliação interna, quando existentes, contribuem para o reforço do sistema de controlo interno através da emissão de orientações, da apreciação da conformidade dos procedimentos, da realização de verificações, da formulação de recomendações e do apoio à melhoria contínua do sistema.

A intervenção destas funções não substitui a responsabilidade primária do órgão de direção, dos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas e dos trabalhadores pela definição, implementação, execução e acompanhamento dos controlos nos processos sob a sua responsabilidade.

Na ADSE, o Gabinete de Planeamento, Controlo e Auditoria (PCA), enquanto estrutura com atribuições no domínio do planeamento, do acompanhamento, do controlo e da auditoria interna, assume particular relevância no apoio à avaliação do sistema de controlo interno, na produção de informação de gestão e na formulação de propostas de aperfeiçoamento organizacional.

Compete, em especial, às funções de apoio, controlo e avaliação contribuir para a identificação de fragilidades, insuficiências, não conformidades, riscos emergentes e oportunidades de melhoria, bem como apoiar a apreciação da suficiência e adequação dos mecanismos de controlo instituídos.

Compete-lhes igualmente elaborar ou apoiar a elaboração de relatórios, pareceres, análises, propostas de melhoria, instrumentos metodológicos e outros documentos necessários ao acompanhamento do sistema de controlo interno, à apreciação do seu funcionamento e ao suporte da decisão pelos órgãos e responsáveis competentes.

As funções de auditoria interna ou de avaliação independente, quando exercidas, devem pautar a sua atuação por critérios de objetividade, autonomia técnica, rigor metodológico e adequada documentação, reportando os resultados das respetivas ações às instâncias competentes e formulando recomendações proporcionais às deficiências ou riscos identificados.

As recomendações emitidas no âmbito das funções de apoio, controlo e avaliação devem ser objeto de apreciação pelos responsáveis competentes e, quando acolhidas, dar lugar às medidas corretivas ou de melhoria consideradas adequadas, com o respetivo acompanhamento.

A atuação destas funções deve articular-se com as restantes componentes do sistema de controlo interno e com as linhas de responsabilidade estabelecidas na ADSE, assegurando-se a cooperação necessária à recolha de informação, à avaliação das situações identificadas e ao seguimento das medidas propostas, sem prejuízo da necessária independência funcional das ações de auditoria e avaliação.

3.5 Entidades de auditoria e controlo externo

As entidades de auditoria, inspeção e controlo externo, nos termos legalmente aplicáveis, apreciam a legalidade, a regularidade, a conformidade, a fiabilidade e, quando pertinente, a eficácia dos sistemas, processos, atos e resultados da ADSE, produzindo conclusões, recomendações, pareceres ou determinações no quadro das respetivas competências.

A atuação destas entidades constitui um importante mecanismo de apreciação externa do sistema de controlo interno, contribuindo para o reforço da transparência, da responsabilização, da boa gestão e da confiança na informação produzida e na atividade desenvolvida pela ADSE.

Na ADSE, assumem particular relevância, no âmbito das respetivas competências, a tutela, o Fiscal Único, o Tribunal de Contas, as entidades inspetivas, auditoras ou reguladoras e outras instâncias externas que, por imposição legal, funcional ou institucional, intervenham na apreciação da atividade, da execução financeira, da conformidade normativa ou do desempenho organizacional.

As conclusões, recomendações, reservas, determinações ou observações formuladas pelas entidades de auditoria e controlo externo devem ser objeto de apreciação pelos órgãos e responsáveis competentes da ADSE, competindo-lhes assegurar, quando aplicável, a adoção das medidas corretivas, preventivas ou de melhoria consideradas necessárias, bem como o respetivo acompanhamento.

A intervenção das entidades de auditoria e controlo externo não substitui a responsabilidade interna da ADSE pela organização, funcionamento, monitorização, avaliação e aperfeiçoamento do seu sistema de controlo interno, a qual permanece cometida, em primeira linha, ao órgão de direção, aos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas e aos trabalhadores, no âmbito das respetivas competências.

A articulação da ADSE com as entidades de auditoria e controlo externo deve pautar-se por princípios de cooperação institucional, transparência, rigor, completude e tempestividade da informação prestada, sem prejuízo do cumprimento das exigências legais aplicáveis em matéria de confidencialidade, proteção de dados e segurança da informação.

3.6 Reporte e articulação de responsabilidades

As responsabilidades relativas ao sistema de controlo interno devem articular-se através de linhas claras de reporte, comunicação e escalonamento, assegurando que a informação relevante sobre riscos, deficiências, ocorrências, constrangimentos e medidas corretivas é transmitida, em tempo útil, às instâncias com competência para decidir, acompanhar ou intervir. A existência de reporte adequado constitui condição necessária para a eficácia da supervisão, da avaliação e do aperfeiçoamento do sistema de controlo interno.

O reporte deve efetuar-se de forma coerente com a estrutura organizacional da ADSE, respeitando as linhas hierárquicas e funcionais estabelecidas, sem prejuízo da existência de mecanismos específicos de comunicação, escalonamento ou

reporte autónomo quando a natureza da matéria, a sua sensibilidade, gravidade ou transversalidade o justifiquem.

Sempre que sejam identificadas deficiências de controlo interno, irregularidades, falhas de procedimento, incongruências relevantes, riscos emergentes ou situações suscetíveis de comprometer a legalidade, a regularidade, a segurança da informação, a fiabilidade dos dados ou a prossecução dos objetivos da ADSE, devem as mesmas ser comunicadas ao nível hierárquico ou funcional competente, com indicação suficiente da natureza da situação, do respetivo impacto e, quando possível, das medidas corretivas ou preventivas consideradas adequadas.

A articulação de responsabilidades no âmbito do controlo interno deve assegurar a adequada ligação entre o órgão de direção, os dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas, os trabalhadores e as funções de apoio, controlo, avaliação e auditoria, permitindo uma atuação coordenada na identificação de problemas, na apreciação das situações reportadas, na definição de respostas e no acompanhamento da respetiva execução.

As comunicações relevantes para o sistema de controlo interno devem, sempre que aplicável, ficar adequadamente documentadas, de modo a evidenciar o teor da informação transmitida, o respetivo emissor, destinatário, data, decisão tomada e seguimento efetuado. A documentação do reporte constitui elemento importante de rastreabilidade, responsabilização e pista de auditoria.

Quando a natureza da situação reportada o justifique, nomeadamente pela sua gravidade, recorrência, impacto potencial ou pelo risco de não tratamento adequado no circuito normal de reporte, devem ser acionados mecanismos de escalonamento para instâncias superiores de decisão, supervisão ou controlo, nos termos aplicáveis.

A articulação entre responsabilidades e circuitos de reporte deve ainda assegurar que as recomendações formuladas no âmbito de ações de monitorização, avaliação, auditoria ou controlo são conhecidas pelos responsáveis competentes, apreciadas em tempo útil e acompanhadas até à sua implementação, revisão ou encerramento fundamentado.

3.7 Responsabilização

O exercício de responsabilidades no âmbito do sistema de controlo interno pressupõe a prestação de contas quanto ao cumprimento das funções atribuídas, à observância das normas e procedimentos em vigor, à execução dos controlos definidos e ao seguimento das medidas corretivas ou de melhoria que tenham sido determinadas.

A responsabilização deve incidir sobre todos os intervenientes no sistema de controlo interno, em função do respetivo nível de competência, autoridade e intervenção nos processos, abrangendo o órgão de direção, os dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas, os trabalhadores e, no âmbito das respetivas atribuições, as funções de apoio, controlo, avaliação e auditoria.

A omissão de deveres de controlo, a inobservância injustificada de procedimentos, o incumprimento das responsabilidades atribuídas, a deficiente execução dos controlos previstos ou a não comunicação de situações relevantes suscetíveis de afetar a legalidade, a regularidade, a segurança da informação, a fiabilidade dos dados ou a boa gestão devem ser apreciados nos termos aplicáveis, sem prejuízo da adoção das medidas corretivas e de aperfeiçoamento que se revelem necessárias ao reforço do sistema.

A responsabilização no domínio do controlo interno não se esgota na verificação de incumprimentos, devendo igualmente traduzir-se na exigência de correção das deficiências identificadas, no acompanhamento da execução das medidas determinadas e na avaliação da eficácia das respostas adotadas.

Sempre que, no âmbito de ações de monitorização, avaliação, auditoria ou controlo, sejam identificadas insuficiências ou deficiências relevantes, devem os responsáveis competentes adotar, promover ou propor as medidas necessárias à sua correção, com definição de responsáveis, prazos de execução e evidência do respetivo acompanhamento.

A responsabilização deve ainda contribuir para a consolidação de uma cultura organizacional assente na integridade, no rigor, na prevenção do risco, na transparência, na aprendizagem institucional e na melhoria contínua, reforçando a ideia de que o controlo interno constitui parte integrante da boa gestão e da prossecução do interesse público.

4. Avaliação, melhoria contínua e desenvolvimento do sistema de controlo interno

4.1 Reporte, avaliação do SCI e seguimento de medidas corretivas

A ADSE, I. P., deve dispor de mecanismos adequados de reporte, avaliação e seguimento que permitam apreciar, de forma regular e fundamentada, o grau de adequação, funcionamento e eficácia do sistema de controlo interno, bem como

assegurar o tratamento atempado das deficiências, insuficiências ou necessidades de melhoria identificadas. O reporte e a avaliação do SCI constituem, assim, instrumentos essenciais de apoio à decisão, à responsabilização e ao aperfeiçoamento contínuo do sistema.

O reporte relativo ao sistema de controlo interno deve assegurar que a informação relevante sobre ocorrências, fragilidades, deficiências, recomendações, medidas corretivas e resultados de avaliação é transmitida, em tempo útil, aos órgãos, dirigentes e responsáveis com competência para apreciar, decidir, acompanhar ou intervir. O reporte deve observar as linhas hierárquicas e funcionais estabelecidas, sem prejuízo da utilização de mecanismos de escalonamento ou de comunicação específica quando a natureza da matéria o justifique.

A avaliação do sistema de controlo interno deve apoiar-se na informação resultante da monitorização, da supervisão operacional, das ações de auditoria, das verificações de conformidade, dos relatórios de controlo e das comunicações relevantes. Estes e outros elementos relevantes devem permitir um juízo fundamentado sobre o funcionamento do sistema. A avaliação pode incidir sobre o SCI no seu conjunto ou sobre componentes, processos, áreas, riscos ou matérias específicas, em função da relevância das situações a apreciar.

As ações de avaliação devem ser proporcionais, adequadas ao grau de risco e à criticidade dos processos, orientando-se para a recolha de evidência suficiente sobre a adequação do desenho dos controlos e o seu funcionamento efetivo. Sempre que aplicável, devem avaliar a existência dos mecanismos previstos, a articulação entre os controlos instituídos, a coerência com os riscos identificados e a capacidade de prevenir, detetar ou corrigir situações suscetíveis de comprometer a legalidade, a regularidade, a fiabilidade da informação, a segurança dos recursos e a prossecução dos objetivos da ADSE, I. P.

As ações de avaliação devem dar lugar a relatório ou registo adequado, com indicação do respetivo objeto, âmbito, metodologia utilizada, principais constatações, conclusões e, quando aplicável, recomendações ou propostas de melhoria. Os resultados relevantes devem ser comunicados às instâncias competentes para efeitos de apreciação, decisão e acompanhamento.

Sempre que, no âmbito do reporte ou da avaliação do SCI, sejam identificadas deficiências, insuficiências, não conformidades ou fragilidades relevantes, deve ser apreciada a sua natureza, extensão, impacto potencial, recorrência e causa provável, por forma a determinar a prioridade de intervenção e a adequação das medidas corretivas ou de melhoria a adotar.

As medidas corretivas ou de melhoria devem ser definidas de forma clara, com identificação da situação a corrigir, da ação a desenvolver, do responsável pela sua implementação, do prazo previsto e do modo de comprovação da respetiva

execução. O respetivo seguimento deve assegurar a verificação da implementação efetiva das medidas adotadas e a apreciação da suficiência da resposta produzida face ao problema identificado.

Compete às funções de apoio, controlo, avaliação e auditoria interna, no âmbito das respetivas atribuições, apoiar a avaliação do sistema de controlo interno, elaborar relatórios e propostas de melhoria e acompanhar, sempre que aplicável, o seguimento das medidas corretivas determinadas, sem prejuízo da responsabilidade própria do órgão de direção, dos dirigentes e responsáveis das unidades orgânicas e dos trabalhadores pela execução e aperfeiçoamento dos controlos que lhes incumbem. Na ADSE, I. P., o Gabinete de Planeamento, Controlo e Auditoria assume particular relevância neste domínio, nos termos das competências que lhe estejam atribuídas.

A avaliação global do sistema de controlo interno, quando formalmente realizada, deve assentar em critérios previamente definidos e metodologicamente consistentes, tendo em conta a evidência recolhida, os resultados das ações de avaliação efetuadas e a apreciação da suficiência e eficácia global dos mecanismos de controlo instituídos. Os instrumentos metodológicos de suporte à avaliação, incluindo grelhas, questionários, sínteses de apreciação ou outros suportes equivalentes, podem constar de normas, orientações ou anexos próprios.

O reporte, a avaliação e o seguimento das medidas corretivas devem contribuir para a atualização e melhoria contínua do sistema de controlo interno, assegurando que o mesmo permanece ajustado aos riscos existentes, às alterações organizacionais, aos desenvolvimentos tecnológicos, às exigências normativas e às necessidades de boa gestão da ADSE, I. P.

4.2 Mecanismos de controlo interno previstos e desenvolvimento progressivo do SCI

A ADSE, I. P., deve assegurar o desenvolvimento progressivo, estruturado e coerente do seu sistema de controlo interno, tendo em conta a evolução das suas atribuições, dos objetivos institucionais, dos riscos identificados, dos processos de trabalho, dos sistemas de informação, do enquadramento normativo e das exigências de boa gestão. O SCI deve, por isso, ser entendido como uma realidade dinâmica, sujeita a atualização, aperfeiçoamento e consolidação contínuos.

Para além dos mecanismos de controlo interno já instituídos, a ADSE, I. P., pode prever a criação, revisão, reforço ou formalização de outros mecanismos que se revelem necessários ao adequado funcionamento do sistema, designadamente em resultado de alterações organizacionais, do surgimento de novos riscos, da implementação de novas soluções tecnológicas, da entrada em vigor de novos

requisitos legais ou regulamentares ou da identificação de deficiências no âmbito da monitorização, avaliação, auditoria ou controlo.

O desenvolvimento progressivo do SCI deve observar critérios de relevância, proporcionalidade, exequibilidade e prioridade, atendendo, nomeadamente, à criticidade dos processos em causa, ao impacto dos riscos a prevenir ou mitigar, aos recursos disponíveis e ao grau de maturidade organizacional da ADSE, I. P. A introdução de novos mecanismos de controlo deve procurar reforçar a eficácia e coerência do sistema, evitando redundâncias injustificadas, sobreposição excessiva de procedimentos ou soluções desproporcionadas face ao risco.

Os mecanismos de controlo interno previstos podem assumir natureza normativa, procedimental, organizacional, tecnológica, informacional, comportamental ou de acompanhamento e avaliação, devendo, em qualquer caso, articular-se com as componentes do sistema de controlo interno definidas no presente Manual e com as responsabilidades atribuídas aos vários intervenientes.

A previsão de novos mecanismos de controlo interno deve encontrar-se, sempre que aplicável, suportada em instrumentos de gestão, planos de ação, relatórios de avaliação, recomendações de auditoria, planos de prevenção de riscos, manuais de procedimentos, projetos de desenvolvimento organizacional ou outros documentos de suporte adequados. A sua concretização deve permitir identificar, sempre que possível, o respetivo objetivo, âmbito, responsável, prioridade e horizonte temporal de implementação.

A inventariação ou listagem dos mecanismos de controlo interno previstos, bem como o ponto de situação da respetiva implementação, pode constar de anexo próprio ou de instrumento operativo autónomo, suscetível de atualização periódica, sem necessidade de alteração do corpo principal do Manual, desde que se mantenha assegurada a coerência com as orientações nele estabelecidas.

A implementação dos mecanismos previstos deve ser objeto de acompanhamento e, quando aplicável, de apreciação posterior quanto à sua efetiva entrada em funcionamento, adequação, articulação com os restantes controlos e contributo para o reforço do sistema de controlo interno. Sempre que se verifique que determinado mecanismo deixou de ser necessário, se tornou redundante ou carece de reformulação, deve ser promovida a sua revisão, substituição ou descontinuação, nos termos adequados.

O desenvolvimento progressivo do sistema de controlo interno deve contribuir para a consolidação de uma cultura organizacional orientada para a integridade, a prevenção do risco, a responsabilização, a melhoria contínua e a boa gestão dos recursos públicos, reforçando a capacidade da ADSE, I. P., para cumprir a sua missão com eficiência, regularidade e fiabilidade.

Glossário

ADSE, I. P.

Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P.

CD

Conselho Diretivo.

COSO

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission; referencial internacional de controlo interno utilizado no enquadramento conceptual do presente Manual.

INTOSAI

International Organization of Supreme Audit Institutions; organização internacional cujas orientações constituem referencial relevante para o controlo interno no setor público.

PCA

Gabinete de Planeamento, Controlo e Auditoria.

PPR

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

QUAR

Quadro de Avaliação e Responsabilização.

RGPD

Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

SCI

Sistema de Controlo Interno.

SIADAP

Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

Anexos

ANEXO I

Referenciais e instrumentos de suporte ao Sistema de Controlo Interno

Objetivo e âmbito

O presente anexo reúne os referenciais e instrumentos de suporte ao Sistema de Controlo Interno da ADSE, I. P., integrando matérias de natureza complementar ao manual-base, designadamente elementos de enquadramento prático, metodológico ou operacional relevantes para a sua aplicação.

A inclusão destas matérias em anexo visa preservar no corpo do manual o respetivo conteúdo estruturante e permanente, remetendo para sede própria os elementos de apoio à interpretação, operacionalização e desenvolvimento progressivo do sistema de controlo interno.

1. Referenciais de suporte ao Sistema de Controlo Interno

1.1 Principais instrumentos de gestão com relevância para o SCI

O sistema de controlo interno da ADSE, I. P., articula-se com vários instrumentos de gestão, planeamento, acompanhamento, reporte, avaliação e prevenção, os quais contribuem, em diferentes planos, para a definição de objetivos, a monitorização da atividade, a identificação de riscos, a prestação de contas e a melhoria contínua da organização. Estes instrumentos constituem referenciais relevantes de suporte ao SCI, sem prejuízo da sua autonomia funcional própria.

1.1.1 Instrumentos de planeamento e orientação

Integram este grupo os instrumentos que enquadram a atividade da ADSE, I. P., em termos estratégicos e operacionais, permitindo definir objetivos, prioridades, metas e orientações de atuação. A sua relevância para o sistema de controlo interno decorre do facto de estruturarem a ação organizacional e de fornecerem a base de referência para a afetação de recursos, o acompanhamento da execução e a apreciação dos resultados.

Assumem, designadamente, esta função os instrumentos de planeamento plurianual ou estratégico, o Plano de Atividades e outros suportes que traduzam, em termos operacionais, os objetivos definidos para a organização.

1.1.2 Instrumentos de monitorização e avaliação do desempenho

Incluem-se nesta categoria os instrumentos que permitem acompanhar a execução da atividade, apreciar o grau de concretização dos objetivos e avaliar o desempenho institucional, organizacional ou individual. A sua articulação com o SCI é relevante porque fornece evidência sobre resultados, desvios, constrangimentos e oportunidades de melhoria.

Enquadram-se, nomeadamente, nesta função o Relatório de Atividades, o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) e outros instrumentos de medição, reporte ou apreciação do desempenho, nos termos aplicáveis.

1.1.3 Instrumentos de prevenção, controlo e auditoria

O SCI articula-se igualmente com instrumentos especificamente orientados para a prevenção de riscos, a verificação de conformidade, a análise de fragilidades, a formulação de recomendações e o reforço da capacidade de controlo e aprendizagem organizacional. Estes instrumentos são particularmente relevantes para a identificação de vulnerabilidades, a definição de medidas mitigadoras e o seguimento das ações corretivas ou de melhoria.

Inserem-se neste âmbito, designadamente, o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, os instrumentos de auditoria, os relatórios de acompanhamento e os demais suportes de controlo e avaliação produzidos no exercício das competências instituídas.

1.1.4 Instrumentos procedimentais e de suporte organizacional

Fazem ainda parte do universo de suporte ao SCI os instrumentos que ajudam a formalizar procedimentos, circuitos, responsabilidades, práticas de execução e critérios de atuação, contribuindo para a consistência dos processos, a rastreabilidade das operações e a redução de risco de erro, omissão ou descoordenação.

Assumem especial relevância, neste plano, os manuais de procedimentos, normas internas, orientações operacionais e outros instrumentos organizacionais que contribuam para a execução coerente dos processos e para a evidência do funcionamento dos controlos.

1.1.5 Atualização e coerência dos instrumentos de gestão

A identificação e atualização dos instrumentos de gestão com relevância para o SCI deve atender à evolução da organização, das exigências legais e regulamentares, dos processos de trabalho, das necessidades de monitorização e dos mecanismos de controlo instituídos. A sua atualização pode ser efetuada em sede própria, sem prejuízo da coerência com o presente Manual e com os princípios que nele se estabelecem.

1.2 Principais referenciais normativos aplicáveis ao SCI da ADSE

O sistema de controlo interno da ADSE, I. P., desenvolve-se no quadro legal, regulamentar e interno aplicável à instituição, aos seus órgãos, às suas unidades orgânicas, aos seus processos e às diferentes áreas funcionais em que se desdobra a respetiva atividade. Estes referenciais constituem suporte relevante para a conformidade, a organização dos procedimentos, a definição de responsabilidades e a execução dos controlos.

1.2.1 Enquadramento orgânico e institucional

Assumem particular relevo os diplomas e instrumentos que definem a natureza da ADSE, I. P., o seu regime jurídico, os respetivos estatutos, a estrutura orgânica, as competências dos seus órgãos e o enquadramento institucional em que desenvolve a sua atividade. Estes referenciais são relevantes para o SCI porque condicionam a distribuição de responsabilidades, os circuitos de decisão, os mecanismos de supervisão e a organização das funções de controlo.

1.2.2 Regime de funcionamento e sistema de benefícios

Integram igualmente o referencial normativo de suporte ao SCI os diplomas e normas que regulam o funcionamento da ADSE, I. P., o sistema de benefícios, a relação com beneficiários e prestadores e as demais matérias diretamente ligadas à sua atividade principal. A relevância destes referenciais decorre da sua influência sobre os processos nucleares da instituição e sobre a conformidade das decisões e operações praticadas.

1.2.3 Gestão financeira, orçamental e patrimonial

Os referenciais aplicáveis à gestão financeira, orçamental, contabilística e patrimonial da ADSE, I. P., constituem igualmente suporte essencial ao SCI, por enquadrarem a execução da despesa e da receita, a prestação de contas, a regularidade financeira, o controlo da informação económico-financeira e a salvaguarda dos recursos públicos afetos à instituição.

1.2.4. Recursos humanos, desempenho e conduta

Relevam ainda para o SCI os referenciais aplicáveis à gestão de recursos humanos, à avaliação do desempenho, aos deveres funcionais, à ética e à conduta dos trabalhadores e dirigentes. Estes instrumentos são especialmente relevantes para o ambiente de controlo, a atribuição de responsabilidades, a segregação de funções e a responsabilização no exercício das atividades institucionais.

1.2.5. Integridade, proteção de dados e segurança da informação

Assumem particular importância, no contexto do SCI, os referenciais relativos à prevenção da corrupção e infrações conexas, à proteção de dados pessoais, designadamente os decorrentes do RGPD, à segurança da informação e às demais matérias associadas à integridade, confidencialidade, disponibilidade e fiabilidade da informação e dos sistemas.

1.2.6. Função de apoio e atualização dos referenciais normativos

A identificação organizada destes referenciais visa apoiar a leitura e aplicação do Manual, sem substituir a consulta das disposições legais, regulamentares e internas aplicáveis em cada caso concreto. Sempre que necessário, a presente relação poderá ser atualizada ou densificada em instrumento complementar, de

modo a preservar a estabilidade do corpo principal do Manual e a permitir a evolução dos suportes de consulta.

2. Instrumentos de operacionalização do Sistema de Controlo Interno

Os instrumentos de operacionalização do Sistema de Controlo Interno da ADSE, I. P., correspondem aos suportes, mecanismos e elementos de organização prática que contribuem para a execução dos controlos, a articulação entre intervenientes, a consistência dos processos e o funcionamento efetivo do sistema. A sua função é apoiar a concretização das orientações do Manual no plano operativo, sem substituir as responsabilidades atribuídas aos órgãos, dirigentes, trabalhadores e funções de apoio, controlo e avaliação.

2.1 Instrumentos de apoio à execução dos controlos

Integram esta categoria os instrumentos que contribuem para a aplicação concreta dos controlos definidos pela ADSE, I. P., designadamente no que respeita à segregação de funções, autorizações e aprovações, documentação e registo, salvaguarda de ativos e acessos, verificações, reconciliações, revisões e supervisão operacional. Estes instrumentos de apoio permitem traduzir em práticas verificáveis os princípios e mecanismos previstos no corpo do Manual.

Podem assumir natureza normativa, procedimental, organizacional, tecnológica ou informacional, devendo ser adequados ao risco, proporcionais à criticidade dos processos e compatíveis com a estrutura e recursos da organização. A sua utilização deve contribuir para a prevenção, deteção e correção de falhas, desvios, irregularidades ou insuficiências de controlo.

2.2 Instrumentos de articulação funcional e reporte

O funcionamento do SCI exige a existência de instrumentos que apoiem a articulação entre os diferentes níveis de responsabilidade, assegurando a circulação adequada de informação relevante, o reporte tempestivo de ocorrências, a comunicação de deficiências e o escalonamento das situações que o justifiquem. Estes instrumentos contribuem para a ligação entre decisão, execução, supervisão, avaliação e seguimento.

Inserem-se neste âmbito, designadamente, os suportes de reporte operacional, os mecanismos de comunicação funcional, os instrumentos de registo e seguimento de ocorrências e os meios utilizados para assegurar a rastreabilidade das decisões, recomendações e medidas corretivas. A sua função é reforçar a coerência do sistema e assegurar que a informação relevante chega, em tempo útil, às instâncias com competência para apreciar, decidir e intervir.

2.3 Instrumentos de acompanhamento e seguimento

A operacionalização do SCI pressupõe igualmente a existência de instrumentos que permitam acompanhar a execução dos controlos instituídos, verificar a implementação das medidas corretivas ou de melhoria e apoiar o seguimento das ações decorrentes de monitorização, auditoria, avaliação ou controlo. Estes instrumentos são relevantes para assegurar que o sistema não se limita a prever mecanismos, mas acompanha a sua aplicação efetiva e a resposta às deficiências identificadas.

A sua utilização deve permitir identificar responsáveis, prazos, estado de execução, evidência de implementação e resultado da resposta adotada, sem prejuízo da possibilidade de estes elementos constarem de instrumentos autónomos suscetíveis de atualização periódica.

2.4 Instrumentos de suporte procedimental e organizacional

A consistência operacional do SCI depende ainda de instrumentos que formalizem circuitos, responsabilidades, critérios de intervenção, regras de validação e pontos de controlo ao longo dos processos. Estes instrumentos apoiam a uniformidade de atuação, reduzem o risco de descoordenação e reforçam a fiabilidade da execução.

Assumem, neste plano, particular relevância os manuais de procedimentos, normas internas, orientações operacionais, parametrizações relevantes dos sistemas de informação e outros suportes que contribuam para a execução coerente das atividades e para a evidência do funcionamento dos controlos.

2.5 Atualização e adequação dos instrumentos de operacionalização

Os instrumentos de operacionalização do SCI devem ser objeto de revisão e atualização sempre que ocorram alterações relevantes na organização, nos processos, nos sistemas de informação, no enquadramento normativo ou nos

riscos identificados. A sua manutenção deve assegurar coerência com o corpo principal do Manual e com os demais instrumentos de suporte ao sistema de controlo interno.

3. Elementos metodológicos e quadros de apoio

Os elementos metodológicos e quadros de apoio têm por finalidade facilitar a leitura, aplicação, consulta e desenvolvimento coerente do Sistema de Controlo Interno da ADSE, I. P., permitindo acomodar em sede própria instrumentos de apoio à interpretação, organização e utilização prática do Manual. Esta secção não substitui o conteúdo estruturante do documento, servindo antes de suporte à sua aplicação sistemática e à sua evolução futura.

3.1 Critérios de leitura e aplicação

Podem constar desta secção elementos que ajudem a enquadrar a leitura do Manual, a distinguir os seus diferentes níveis de conteúdo e a orientar a respetiva aplicação pelos diversos intervenientes. Estes elementos podem compreender indicações metodológicas de apoio, critérios de utilização dos instrumentos de suporte e notas de articulação entre o corpo principal do Manual, os anexos e os instrumentos operativos autónomos.

3.2 Quadros de correspondência e síntese

Podem igualmente integrar esta secção quadros-resumo, mapas de correspondência ou sínteses temáticas que facilitem a leitura transversal do SCI, nomeadamente na articulação entre componentes do controlo interno, responsabilidades, instrumentos de suporte e áreas funcionais. A utilização destes quadros deve ter como finalidade facilitar a consulta e reforçar a inteligibilidade do sistema, sem introduzir rigidez excessiva ou dependência de modelos excessivamente fechados.

3.3 Instrumentos metodológicos de apoio à avaliação

Sempre que se revele adequado, podem ainda constar desta secção instrumentos metodológicos de apoio à avaliação do SCI, designadamente grelhas, questionários, sínteses de apreciação, listas de verificação ou outros suportes análogos. A sua eventual inclusão deve respeitar critérios de proporcionalidade,

utilidade prática, coerência metodológica e adequação ao grau de maturidade do sistema.

Pode ser utilizado, como instrumento autónomo de apoio à avaliação do SCl, um Inquérito Geral de Avaliação do Sistema de Controlo Interno, a aplicar nos termos definidos pela ADSE, I. P., sem prejuízo da respetiva revisão e atualização periódicas.

Sem prejuízo do que venha a ser posteriormente definido em sede própria, a utilização destes instrumentos deve ser entendida como apoio à apreciação do funcionamento do sistema, não dispensando a análise qualitativa, a recolha de evidência adequada e o juízo fundamentado das instâncias competentes. O próprio corpo atual do Manual já prevê que os instrumentos metodológicos de suporte à avaliação global do SCl possam constar de normas, orientações ou anexos próprios.

3.4 Atualização e desenvolvimento progressivo

Os elementos metodológicos e quadros de apoio podem ser objeto de ajustamento, revisão ou desenvolvimento progressivo, em função da experiência de aplicação do Manual, da evolução organizacional da ADSE, I. P., dos riscos identificados, dos resultados da monitorização e avaliação do SCl e da utilidade prática evidenciada pelos instrumentos utilizados. A sua atualização deve preservar a coerência com o corpo principal do Manual e com os princípios nele consagrados.