

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR DA FORÇA AÉREA
2021/2022



TII

**PARTILHA CENTRALIZADA DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM DESAFIO OU UM CONSTRANGIMENTO NA
REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA?**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

Andreia Cristina Pinto Monteiro
CAP/ADMAER



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**PARTILHA CENTRALIZADA DE SERVIÇOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM DESAFIO OU UM
CONSTRANGIMENTO NA REALIZAÇÃO DA DESPESA
PÚBLICA?**

CAP/ADMAER Andreia Cristina Pinto Monteiro

Trabalho de Investigação Individual do CPOS – FA 2021/22 2.^a Edição

Pedrouços 2022



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**PARTILHA CENTRALIZADA DE SERVIÇOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM DESAFIO OU UM
CONSTRANGIMENTO NA REALIZAÇÃO DA DESPESA
PÚBLICA?**

CAP/ADMAER Andreia Cristina Pinto Monteiro

Trabalho de Investigação Individual do CPOS – FA 2021/22 2ª Edição

Orientador: Mestre Paula de Guadalupe Monge

Pedrouços 2022



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Andreia Cristina Pinto Monteiro**, declaro por minha honra que o documento intitulado **“Partilha centralizada de serviços na Administração Pública: um desafio ou um constrangimento na realização da despesa pública?”** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea 2021/22, 2ª Edição**, no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **12 de julho de 2022**

Andreia Cristina Pinto Monteiro
CAP/ADMAER



Agradecimentos

Neste espaço gostaria de manifestar o meu agradecimento a todos os que contribuíram para a realização deste trabalho de investigação.

Agradeço à Mestre Paula Monge, minha orientadora, por ter aceite este desafio e cuja orientação e dedicação foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus entrevistados, pela disponibilidade e partilha de conhecimento, cuja colaboração constituiu um papel relevante na concretização desta investigação.

Aos meus camaradas de curso, pelo apoio e pelos momentos de convívio.

À família e ao meu companheiro, pela motivação, compreensão e apoio incondicional.

E à minha princesa, o maior dos agradecimentos, pela serenidade que me deu no decorrer deste caminho.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico e concetual	4
2.1. Prestação Centralizada de Serviços na AP	4
2.2. Execução orçamental da despesa	7
2.3. Modelo de análise	10
3. Metodologia e método	11
3.1. Metodologia	11
3.2. Método	11
3.2.1. Participantes e procedimento	11
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados	12
3.2.3. Técnica de tratamento de dados	12
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados	13
4.1. Caraterização das entidades e metodologia aplicada	13
4.2. Efeitos da Prestação Centralizada no ciclo da despesa dos Serviços Centrais	17
4.3. Prestação Centralizada de Serviços: desafio ou constrangimento	21
5. Conclusões	25
Referências bibliográficas	31



Índice de Anexos

Anexo A - Missão dos Serviços Centrais	Anx A - 1
--	-----------

Índice de Apêndices

Apêndice A - Modelo de análise	Apd A - 1
Apêndice B - Elementos entrevistados.....	Apd B - 1
Apêndice C - Guião de entrevista.....	Apd C - 1
Apêndice D - Síntese das entrevistas.....	Apd D - 1

Índice de Figuras

Figura 1 - Organização tipo ministério.....	6
---	---

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Volume orçamental dos SC	14
---	----

Índice de Quadro

Quadro 1 - Diferenças de funcionamento.....	5
Quadro 2 - Benefícios e desafios da partilha de atividades comuns	7
Quadro 3 - Composição dos orçamentos.....	14
Quadro 4 - Análise SWOT	24
Quadro 5 - Missão dos Serviços Centrais.....	Anx A - 1
Quadro 6 - Modelo de Análise	Apd A - 1
Quadro 7 - Elementos entrevistados.....	Apd B - 1
Quadro 8 - Guião de entrevista.....	Apd C - 1
Quadro 9 - Síntese das entrevistas	Apd D - 1



Resumo

No âmbito da modernização da Administração Pública (AP), resultado da necessidade de promover economias de escala e ganhos de eficiência e, conseqüentemente, a redução da despesa pública, as orientações políticas conduzem à reestruturação dos serviços centrais dos ministérios, através da organização e da concentração de atividades, de natureza administrativa e logística, dos serviços de partilha de funções e atividades comuns, centralizados nas Secretarias-Gerais. A Prestação Centralizada de Serviços (PCS) trata-se de um modelo de gestão, que resulta na concretização de tarefas necessárias a vários departamentos.

Com base numa amostra de 10 participantes, civis e militares, cujo conhecimento e experiência profissional contribuíram para esta investigação, este estudo analisa o método utilizado entre a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SGMDN) e os Serviços Centrais (SC), através do modelo da PCS, e se o seu funcionamento constitui um desafio ou um constrangimento na realização das fases de execução do orçamento da despesa das entidades.

Os resultados revelam que existem possíveis melhorias processuais, caso o modelo seja atualizado, centrando-se, essencialmente, nas competências atribuídas aos serviços, tanto da SGMDN como SC, na medida em que o presente funcionamento dificulta a concretização da realização de despesa e cujas implicações podem constituir perdas significativas.

Palavras-chave:

Administração Pública, Prestação centralizada de serviços, modernização administrativa, execução orçamental da despesa.



Abstract

In the context of Public Administration modernization, because of the need to promote economies of scale and efficiency gains and, consequently, the reduction of public expenditure, political guidelines lead to the restructuring of the ministry's central services, through the organization and concentration of activities, of an administrative and logistic nature, of services of shared functions and common activities, centralized in General Secretariats. The Centralized Services is a management model, which results in necessary tasks accomplishment to several departments.

Based on a sample of 10 participants, civil and military, whose knowledge and professional experience contributed to this investigation, the study analyzes the method used between the General Secretariat of the Ministry of Defense and the Central Services, through the Centralized Services model, and whether its operation constitutes a challenge or a constraint in carrying out the budget execution phases of the entities' expenditure.

The results indicate that there are possible procedural improvements, if the model is updated, essentially, focusing on the competencies attributed to the services, both of Secretariat of the Ministry of Defense and the Central Services, to the extent that its current functioning makes it difficult to carry out the expenses and which implications may constitute significant losses.

Keywords:

Public Administration, Centralized Services, Administrative Modernization, Budget Execution



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AP Administração Pública

AT Autoridade Tributária

C

CDD Cooperação no Domínio da Defesa

CRP Constituição da República Portuguesa

D

DFCG Divisão Financeira e Controlo de Gestão

DGPDN Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

DGRDN Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional

DL Decreto-Lei

DLEO Decreto-Lei de Execução Orçamental

DR Decreto Regulamentar

DSAF Direção de Serviços Administrativos e Financeiros

E

ESPAP Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

I

IDN Instituto da Defesa Nacional

IGDN Inspeção-Geral da Defesa Nacional

IUM Instituto Universitário Militar

L

LCPA Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso

LEO Lei de Enquadramento Orçamental

LOE Lei de Orçamento de Estado

M

MDN Ministério da Defesa Nacional

N

NATO *North Atlantic Treaty Organization*

NPD Número de Processo de Despesa

O

OE Objetivos Específicos

OG Objetivo Geral



P

PCS	Prestação Centralizada de Serviços
PJM	Polícia Judiciária Militar
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

R

RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RH	Recursos Humanos

S

SAP	Sistemas, Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados
SC	Serviços Centrais
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i>

T

TII	Trabalho de Investigação Individual
-----	-------------------------------------



1. Introdução

Os desafios globais e complexos do nosso tempo “exigem dos governos e das sociedades respostas que devam ser enquadradas por uma visão comum e operacionalizadas através de políticas, estratégias e medidas coerentes”, constituindo um papel fundamental na Administração Pública (AP) (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 55/2020, de 31 de julho).” De acordo com a RCM n.º 55/2020, “é necessário mudar algumas das formas de atuação do Estado e da AP para responder a um novo contexto, criar espaço para fazer emergir ideias novas [...]. Por isso, a inovação e a modernização devem ser transversais à AP, para uma transformação contínua dos seus processos [...], aumentando a sua eficiência e qualidade.” Assim, “para que uma organização pública melhore em permanência o seu desempenho, é importante a atenção dada aos processos. [...] numa organização inovadora estão presentes certas características que a diferenciam das organizações meramente operativas. [...] por seu turno, é necessário ultrapassar algumas barreiras à inovação no sector público (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 381-382).”

No âmbito da reforma estrutural que a AP tem vindo a desenvolver, ao longo dos anos, as orientações políticas têm vindo a definir e a implementar medidas que visam promover economias de gastos e ganhos de eficiência, através da simplificação e racionalização da estrutura. Tais orientações estão, intrinsecamente, relacionadas com a necessidade de reduzir a despesa pública (RCM n.º 124/2005, 04 de agosto).

Para o efeito, a Prestação Centralizada de Serviços (PCS) vai ao encontro desta visão estratégica. Segundo Pereira (2008, p. 13), a PCS é “um modelo de gestão muito próximo do conceito de serviços partilhados, surgindo com alguma frequência dentro das organizações, como uma etapa inicial a caminho da utilização de serviços partilhados.” Tal serviço tem como objetivo: a concentração de procedimentos de gestão, administração de recursos e a sua especialização na condução dos mesmos; a orientação dos restantes serviços para a prossecução dos seus objetivos primários e atividades críticas que justificam a sua existência; e, também, a diminuição de estruturas e recursos envolvidos nas respetivas atividades de apoio (RCM n.º 124/2005).

Tendo em consideração requisitos como a flexibilidade de ação, a agilidade e a capacidade de ajuste e uma autonomia de gestão, de acordo a Comissão Técnica (Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado [PRACE], 2006, p. I a III-42), a partilha de serviços comuns conjuga três particularidades:



- a) a existência de uma relação de prestação de serviços entre uma unidade prestadora de serviços partilhados e os outros serviços;
- b) o negócio da entidade é a de prestar serviços de suporte a estes mesmos organismos;
- c) o foco consistente na melhoria de desempenho, maximizando a eficiência, por via da racionalização de processos, do uso de sistemas de informação apropriados e integrados e de uma estrutura organizacional que melhor assegure esta relação.

Em virtude da complexidade das tarefas concretizadas tanto pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) como pelos restantes Serviços Centrais (SC), o objeto deste Trabalho de Investigação Individual (TII) respeita ao estudo do método utilizado entre as entidades, através do modelo da PCS, e da sua funcionalidade na realização das fases de execução do orçamento da despesa, procurando perceber se o mesmo constitui um desafio ou uma limitação nesse mesmo processo. Para tal, torna-se necessário, ao nível conceptual, caracterizar os serviços intervenientes no processo de realização de despesa pública, analisar a metodologia utilizada nas tarefas concretizadas por ambos e os efeitos que a centralização de serviços tem no processo. Ao nível temporal, este estudo tem por base a atual Lei orgânica do Ministério da Defesa Nacional (MDN) (Decreto-Lei [DL] n.º 183/2014, de 29 de dezembro), na medida em que o objeto de investigação se foca na realidade presente desta entidade em termos organizacionais. Ao nível espacial, o objeto de estudo delimita-se à SGMDN e aos restantes SC do MDN, dado se tratar das principais entidades intervenientes no processo administrativo a analisar. Importa, ainda, mencionar, que não existem estudos nesta área em concreto, pelo que se manifesta a importância de dar resposta à questão de investigação.

Como Objetivo Geral (OG) desta investigação, pretende-se analisar se o método, atualmente, utilizado entre a SGMDN e os restantes SC do MDN, através do modelo da PCS, constitui um desafio ou um constrangimento na realização da execução do orçamento da despesa. Tendo por base o OG, definiu-se a Questão Central (QC): A PCS constitui um desafio ou um constrangimento na realização da execução do orçamento da despesa?

Para o efeito, concorrem os seguintes Objetivos Específicos (OE), dos quais decorrem as Questões Derivadas (QD):

OE1: Analisar a relação entre a SGMDN e os SC do MDN na realização de tarefas, através do modelo de PCS.



QD1: Como se relacionam entre si as entidades (SGMDN e os SC) do MDN na concretização de tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa, no âmbito da PCS?

OE2: Analisar os efeitos que a PCS tem na realização da execução do orçamento de despesa dos SC.

QD2: Que efeitos a PCS tem na realização da execução do orçamento de despesa dos SC?

O TII apresenta o formato de artigo científico (Instituto Universitário Militar [IUM], (2020) e encontra-se estruturado em 5 capítulos. O primeiro capítulo, a Introdução, dedica-se ao enquadramento do tema e justificação da investigação, ao objeto de estudo e, respetiva, delimitação temporal espacial e de conteúdo, à determinação do objetivo e da questão central e organização do estudo. O segundo capítulo, Enquadramento teórico e conceptual, encontra-se reservado à revisão de literatura e ao modelo de análise. O terceiro capítulo, Metodologia e método, descreve a metodologia e o método adotado durante a investigação. O quarto capítulo, Apresentação de dados e discussão de resultados, estrutura os dados recolhidos e apresenta as análises de resultados e as respostas às questões central e derivadas. No quinto capítulo, Conclusões, é efetuado um breve enquadramento do tema e um sumário do procedimento metodológico e resultados obtidos, são identificados os contributos para o conhecimento, as limitações à investigação, e, por fim, as sugestões para estudos futuros.



2. Enquadramento teórico e concetual

Neste capítulo apresenta-se a revisão de literatura, no sentido de apresentar o estado da arte, e o modelo de análise, com a identificação do quadro conceptual e dos objetivos decorrentes da questão de investigação.

2.1. Prestação Centralizada de Serviços na AP

Segundo Tavares (2019, 1.^a parágrafo) a AP “pode ser definida como o poder de gestão do Estado, que se manifesta no poder de regulamentar, tributar e fiscalizar, através dos seus órgãos e outras instituições, tendo em vista a prossecução do serviço público.” A modernização da AP constitui, de acordo com a RCM n.º 109/2005, de 02 de junho, “uma componente essencial da estratégia de desenvolvimento para o País. [...]”, na medida em que é de conhecimento geral o excessivo peso estrutural da mesma. Tal implica a adoção de um plano, que permita reavaliar da sua dimensão e que passa pela extinção, fusão e reestruturação de serviços e organismos (RCM n.º 109/2005). O processo de reestruturação da AP visa, sobretudo, obter ganhos de eficiência (RCM n.º 124/2005), em que a partilha de atividades comuns, enquanto modelo de funcionamento, permite promover a otimização dos recursos “entre os serviços integrantes de um mesmo ministério ou de vários ministérios [...]”, e abrange várias atividades de natureza administrativa e logística (art.º 8.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro).

Com a reestruturação dos serviços centrais dos ministérios, a RCM n.º 124/2005 dá especial atenção à organização de serviços de partilha de funções e atividades comuns, designadamente às Secretarias-Gerais, concentrando em si, de entre outras atividades, a de gestão orçamental e financeira.

Neste âmbito, surge a PCS, que é uma organização que “concentra, dentro de si, a execução de tarefas necessárias aos vários departamentos (Pereira, 2008, p.9).” Trata-se, pois, de uma etapa a caminho da prestação de serviços partilhados, pelo facto de ser menos abrangente. Neste sentido, enquanto a prestação de serviços partilhados está entregue a uma organização externa, a PCS trata-se de uma tarefa interna (Pereira, 2008). Não obstante visarem o mesmo objetivo, designadamente a redução da despesa pública e a concentração de atribuições e funções num serviço, a prestação de serviços partilhados e a PCS assentam em plataformas distintas, conforme se pode verificar no Quadro 1.



Quadro 1 - Diferenças de funcionamento

Prestação de Serviços Partilhados	Prestação Centralizada de Serviços
Regime de <i>outsourcing</i>	Regime de centralização
Cultura de serviço ao cliente	Cultura de controlo
Centro de resultados	Centro de custos
Localização depende dos clientes e dos custos	Localização física na sede
Independente	Integrado numa entidade
Ex: Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP)	Ex: SGMDN

Fonte: Adaptado de Cruchinho (2005)

De acordo com Cruchinho (2005, p. 34), a PCS deve ser um organismo com negócio autónomo, tratando-se de uma prestação de serviços ao cliente, ter uma cultura de *front office*, orientada para a qualidade e melhoria de processos e assente em acordos.

A prática indica, segundo Cruchinho (2005, p.14 e 15), “que as tarefas partilhadas a transferir para os “centros de serviços partilhados” estão logicamente ligadas às atividades comuns de natureza administrativa ou logística, não estratégicas para a organização, mas essenciais ao seu funcionamento”. Rolo (2007) salienta que “a consolidação de processos administrativos considerados não críticos para as organizações (sem prejuízo das respectivas competências de gestão), numa outra entidade dedicada a fornecer estes serviços,” constitui um importante instrumento de gestão estratégica.

Segundo a Comissão Técnica do PRACE (2006), “a reestruturação dos departamentos governamentais da Administração Central assenta na distinção de base entre”: atividade operacional e atividades de suporte, designadamente os apelidados serviços comuns (Figura 1).



Figura 1 - Organização tipo ministério

Fonte: Comissão Técnica do PRACE (2006)

Assim, as unidades orgânicas mantêm a autonomia do processo de decisão e o *core* do negócio, que são as suas especificidades, e as atividades comuns são desenvolvidas por centro de serviços comuns e partilhados (Matos, 2012, p. 23).

Importa referir que cabe ao prestador de serviços otimizar os serviços prestados (Cruchinho, 2005), a fim de permitir “a eliminação das múltiplas repetições estruturais que actualmente existem na prestação de serviços de suporte da Administração Pública [...], potenciando a redução de custos por, entre outros, aproveitamento de economias de escala (Comissão Técnica do PRACE, 2006, p. 42).” Para o efeito, Cruchinho (2005) considera que a sua criação “conduz à eliminação das unidades administrativas comuns existentes nos outros Departamentos do mesmo Ministério (p.19).”

A centralização visa, pois, promover uma maior eficiência na utilização dos recursos, com o intuito de otimizar os recursos humanos, financeiros e materiais, e uma eliminação de duplicação de tarefas e permitir uma uniformização de procedimentos. Não obstante os benefícios relacionados com a existência de PCS, importa não descurar os desafios que a sua administração possa constituir (Quadro 2). Segundo Dias (2017, p. 40), estes giram à volta dos recursos humanos, do negócio (missão) e a forma como os serviços trabalham em conjunto.



Quadro 2 - Benefícios e desafios da partilha de atividades comuns

Benefícios	Desafios
Redução de custos (contenção da despesa pública)	Inflexibilidade
Melhoria da qualidade dos serviços	Rigidez
Agilização dos serviços	Distanciada das atividades diárias
Aumento da produtividade	Burocracia nos processos
Racionalização de recursos	
Garantir o cumprimento de todas as obrigações legais em tempo útil, com rigor e de forma consistente com o ERP utilizado ¹	Falta de confiança no desempenho da PCS
Garantir informação de gestão atempada, rigorosa, que permita tomada de decisões	Oposição e resistência que possa haver pelos gestores da missão
Sinergias operacionais	
Concentração e não duplicação de processos e tarefas (eliminação de duplicação e redundâncias)	Ausência de comprometimento
Homogeneização dos processos comuns (Coerência de atuação – especialização de atividades e racionalização de meios e das competências)	Dificuldade em cumprir tempos mínimos de resposta
Controlo	

Fonte: Adaptado de Bain & Company (2004, p.7), Silva & Pereira (2004, p. 58), Cruchinho (2005, p. 24 a 28), Ribeiro (2015) cit. por Mano, M. (2010), Dias (2017, p. 41), Silva (2020, p. 21)

2.2. Execução orçamental da despesa

Nos termos da al. b) do art.º 199.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, que constitui a quarta revisão constitucional do Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril de 1976, Constituição da República Portuguesa [CRP], “compete ao Governo, no exercício de funções administrativas [...] fazer executar o Orçamento de Estado.” Assim, uma vez aprovada a Lei de Orçamento de Estado (LOE), o governo estabelece as disposições necessárias à execução da mesma, através do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) (Albano Santos, 2016, p. 194). Em sede de execução do orçamento de despesa, a despesa pública ocupa um lugar proeminente na atividade do Estado, acompanhando o quotidiano

¹ Sistema Sistemas, Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados (SAP) utilizado.



das sociedades modernas. Encontram-se associadas a situações tão díspares como ao vencimento de um trabalhador público, à aquisição de uma viatura ou de um submarino, à concessão de uma bolsa de estudo ou ao auxílio às vítimas de uma calamidade (Albano Santos, 2016, p. 235).

As operações da execução do orçamento de despesa obedecem, para além do estabelecido em LOE e DLEO, ao cumprimento de um conjunto de normas e de princípios, nomeadamente:

- a conformidade legal, a regularidade financeira e a economia, eficiência e a eficácia, requisitos fundamentais que se devem verificar na autorização de despesa pública e que se encontram identificados no Regime da Administração Financeira do Estado [RAFE] (DL n.º 155/92, de 28 de julho);
- o princípio da segregação das funções dos diferentes serviços ou os diferentes agentes do mesmo serviço consagrado na Lei de Enquadramento Orçamental [LEO] (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro);
- a não acumulação de pagamentos em atraso, que constitui um elemento crítico no cumprimento de metas orçamentais (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso [LCPA] (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, republicado pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março).

Adicionalmente, a concretização das fases do ciclo da despesa decorre de procedimentos do Código dos Contratos Públicos [CCP] (DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto), cuja escolha de procedimento é determinada em função do valor do bem ou serviço e do Regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços, onde estão estabelecidas as competências das diversas entidades da autorização do procedimento de despesa (DL n.º 197/99, de 8 de junho).

As atividades associadas ao ciclo de execução orçamental da despesa devem obedecer, de forma sequencial, às seguintes fases: inscrição da dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento (ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública [NCP] 26 – Contabilidade e Relato Orçamental do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas [SNC-AP] DL n.º 192/2015, 11 de setembro). Estas fases definem-se da subsequente forma:

- Inscrição da dotação orçamental: é o registo da dotação inicialmente prevista em orçamento (Teixeira & Martins, 2019, p.9);



- Cabimento: “é a reserva de dotação disponível para o processo de despesa que se pretende realizar. O seu registo tem suporte num documento interno, pelo montante dos encargos prováveis, e visa assegurar a existência de dotação para a assunção do compromisso, fundamentando a autorização da despesa (ponto 3 da NCP 26)”;
- Compromisso: “é a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo (ponto 3 da NCP 26)”;
- Obrigação: é o reconhecimento da mesma através do registo da fatura Teixeira & Martins, 2019, p.9);
- Pagamento: “é a autorização e emissão dos meios de pagamento dos bens ou serviços adquiridos (Direção-Geral do Orçamento [DGO], 2015).”

A concretização das respetivas fases implica o processamento de um conjunto de atos administrativos e contabilísticos (Caiado, Carvalho & Silveira, 2007, p.115-116). Esses atos estão intrinsecamente relacionados com um conjunto de ações sequenciais no horizonte temporal, cujas atividades se encontram inter-relacionadas, sendo realizadas com os recursos disponíveis² e com regras previamente fixadas³, tendo em vista obter um determinado resultado final⁴ (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 350). Segundo DIRE (2001, cit. por Carapeto & Fonseca, 2006, p. 350), essas atividades podem ser realizadas por diferentes departamentos de uma organização, ou de organizações distintas, conferindo um caráter transversal e pressupondo diferentes interfaces.

Para que a organização pública prossiga eficazmente a sua missão, é necessário, que esta funcione de forma integrada. Para o efeito, as ações devem estar organizadas e ser conduzidas para atingir objetivos comuns (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 350).

² Recursos financeiros, humanos e materiais (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 351).

³ Normativos legais (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 351).

⁴ Medido em termos de eficiência e eficácia (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 351).



2.3. Modelo de análise

No presente trabalho de investigação, o modelo de análise, apresentado no Apêndice A - Modelo de análise, foi construído na sequência do enquadramento teórico e concetual, desenvolvido no presente capítulo, dispondo dos elementos considerados fundamentais, nos domínios concetual e metodológico (Santos & Lima, 2019, p. 61).



3. Metodologia e método

Neste capítulo são apresentados a metodologia e o método adotados no presente trabalho de investigação.

3.1. Metodologia

Neste estudo é adotado um raciocínio indutivo, que tem como ponto de partida a observação de factos reais num determinado contexto, para posteriormente, através da sua associação, obter-se generalizações que possam suportar uma teoria.

A estratégia de investigação é de natureza qualitativa (Santos & Lima, 2019), na medida em que se pretende recolher dados através da perspetiva dos colaboradores, a fim de dar resposta à questão de investigação.

O desenho de pesquisa utilizado foi o estudo de caso (Santos & Lima, 2019), segundo o qual se procura recolher dados através da perspetiva dos colaboradores dos serviços pertencentes ao MDN e intervenientes nas atividades, no sentido de analisar o método estabelecido e dar resposta à questão de investigação.

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Atendendo ao objeto de estudo, foram entrevistados 10 participantes (Apêndice B - Elementos entrevistados), civis e militares, que exerceram ou ainda estão em exercício de funções nos serviços centrais - SGMDN, da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), do Instituto da Defesa Nacional (IDN) e da Polícia Judiciária Militar (PJM) - do MDN e cujo conhecimento e experiência profissional constituem elevada relevância na concretização desta investigação.

Procedimento. Com o intuito de verificar a disponibilidade dos potenciais entrevistados para participar nesta investigação, procedeu-se ao contacto por chamada telefónica, por *email* ou presencialmente. Dos realizados via *email*, foi endereçado o guião da entrevista em avançado, solicitando-se o agendamento da mesma. Dos efetuados por chamada telefónica ou presencial, só após anuência dos participantes para colaborar no estudo, é que se procedeu ao envio, via *email*, do guião da entrevista e à coordenação da data de realização da mesma. De mencionar que, apesar da existência de um guião, os entrevistados tiveram liberdade para acrescentarem informação que julgassem relevante à temática, em qualquer ponto da entrevista.



As entrevistas foram realizadas, no período entre 02 de maio e 03 de junho de 2022, de forma presencial ou via teams, tendo sido gravadas em áudio com a concordância explícita dos entrevistados. Os mesmos foram informados quanto ao emprego dos dados recolhidos e esclarecidos quanto à salvaguarda das garantias de confidencialidade e de anonimato.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

A recolha de dados foi realizada com base na revisão de literatura, através da análise de relatórios técnicos e documentos legislativos respeitantes às entidades em estudo, e na obtenção de informação proveniente das entrevistas semiestruturadas efetuadas (Apêndice C – Guião de entrevista).

3.2.3. Técnica de tratamento de dados

Após a realização das entrevistas, procedeu-se à análise de conteúdo dos dados obtidos. O processo teve início na transcrição da mesma, seguido da leitura e construção de sinopses (Apêndice D – Síntese das entrevistas), e, por fim, na análise descritiva e interpretativa dos dados.



4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo pretende-se apresentar a análise da informação recolhida, através dos relatórios técnicos e documentos legislativos estudados e das entrevistas realizadas, com o intuito de dar respostas às QD e à QC.

4.1. Caraterização das entidades e metodologia aplicada

Como se relacionam entre si as entidades do MDN na concretização de tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa, no âmbito da PCS?

– Caraterização das entidades

Para além das Forças Armadas, com a organização que consta na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, e da SGMDN, os SC do MDN, segundo DL n.º 183/2014, de 29 de dezembro, compreendem, ainda, a Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN), a DGPDN, a DGRDN, o IDN e a PJM.

No âmbito do regime financeiro, as entidades em estudo são serviços centrais dotados de autonomia administrativa⁵, fazendo parte da Administração Direta do Estado, visto estarem sujeitos ao poder de direção do membro do Governo (Lei n.º 4/2004). Atendendo à sua missão (Anexo A - Missão dos Serviços Centrais), os SC são constituídos, estruturalmente⁶, por unidades orgânicas nucleares (Direções de Serviço), podendo ter, adicionalmente, unidades orgânicas flexíveis (Divisões) e equipas multidisciplinares, apresentando, em termos orgânicos, especificidades distintas, que se refletem nos respetivos orçamentos (Quadro 3 – Composição dos orçamentos).

⁵ Art.º 1.º do Decreto Regulamentar [DR] n.º 6/2015, de 31 de julho; art.º 1.º do DR n.º 7/2015, de 31 de julho; art.º 1.º do DR n.º 8/2015, de 31 de julho; art.º 1.º do DR n.º 9/2015, 31 de julho; art.º 1.º do DR n.º 14/2015, 31 de julho; Polícia Judiciária Militar, 2021.

⁶ DL n.º 9/2012, de 18 de janeiro; Portaria n.º 290/2015, de 18 de setembro; Portaria n.º 282/2015, de 15 de setembro; Portaria n.º 283/2015, de 15 de setembro; Portaria n.º 319/2015, de 01 de outubro; Portaria n.º 320/2015, de 01 de outubro; Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional [SGMDN], 2022a; Inspeção-Geral de Defesa Nacional [IGDN], 2022; Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional [DGRDN], 2022; Instituto de Defesa Nacional [IDN], 2022; Polícia Judiciária Militar [PJM], 2022.



Quadro 3 - Composição dos orçamentos

Serviços Centrais	Composição dos Orçamentos
IGDN	Orçamento de funcionamento
DGPDN	Orçamento de funcionamento (Serviços Próprios) Orçamento das atividades e ações acordadas com cada um dos países parceiros, nomeadamente Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné-Bissau de Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) e Receitas Próprias
DGRDN	Orçamento de funcionamento, que inclui as Receitas de Impostos e as Receitas Próprias, decorrentes das receitas com Arrendamento e Alienações de imoveis, arrendamento de instalações <i>North Atlantic Treaty Organization</i> (NATO), o Departamento de Apoio dos Antigos Combatentes, o Dia da Defesa Nacional, a Divulgação, os Incentivos, o Centro de Informação e Orientação para a Formação e o Emprego, a Estação Ibéria NATO, o Polo <i>NATO Support and Procurement Agency</i> e o Turismo Militar, o orçamento da Lei de Programação Militar, o orçamento da Lei de Infraestruturas Militares, o orçamento da Receita Quotizações NATO e os Projetos de Investimento
IDN	Orçamento de funcionamento e de investimento
PJM	Orçamento de funcionamento

Fonte: Adaptado de IGDN (2021), Direção-Geral de Política de Defesa Nacional [DGPDN] (2021), DGRDN (2021), IDN (2021), PJM (2021a)

A composição dos orçamentos decorre, pois, da natureza dos SC e consequentes necessidades aquisitivas, cuja disposição se evidencia na Tabela 1 - Volume orçamental dos SC.

Tabela 1 - Volume orçamental dos SC

Serviços	Dotação corrigida líquida de cativos 2020	% da Dotação corrigida líquida de cativos 2020	Execução 2020	% da Execução 2020
IGDN	1 678 978 €	0,40 %	1 557 586 €	0,67 %
DGPDN	6 977 328 €	1,67 %	4 740 557 €	2,05 %
DGRDN	403 057 843 €	96,69 %	220 245 168 €	95,20 %
IDN	2 592 218 €	0,62 %	2 343 837 €	1,01 %
PJM	2 541 787 €	0,61 %	2 468 689 €	1,07 %
Total	416 848 154 €	100 %	231 355 837 €	100 %

Fonte: Adaptado de IGDN (2021), DGPDN (2021), DGRDN (2021), IDN (2021), PJM (2021a)

Nesta tabela, é possível observar os orçamentos disponíveis, isto é, a dotação corrigida líquida de cativos, e a execução orçamental dos serviços em estudo. Não obstante, no ano de 2020, ter ocorrido uma situação pandémica (COVID-19), condicionando, para o efeito, a



execução das atividades das entidades, em que as equipas financeiras trabalharam via teletrabalho, verifica-se que os SC apresentam volumes orçamentais distintos, evidenciando-se o da DGRDN com um peso orçamental significativo de 96,69% no total das entidades e uma execução de despesa de 95,20%.

– Metodologia aplicada

Segundo E. Fontes (entrevista presencial, 02 de maio de 2022), a “SGMDN centraliza em si a prestação centralizada de serviços dos gabinetes dos membros do governo e dos órgãos e serviços centrais, designadamente DGPDN, DGRDN e IGDN⁷.” Contudo, “o IDN e a PJM são autónomos na concretização desse mesmo processo, isto é, ambos têm áreas financeiras, como as outras entidades, mas são eles que fazem o tratamento de todas as fases da despesa (E. Fontes, *op. cit.*)”. Questionado por que razão estes serviços não se encontravam inseridos na PCS, E. Fontes (*op. Cit.*) refere que, “do que conhecimento obtido, no que concerne à PJM, trata-se de uma questão de confidencialidade de dados, na medida em que a SGMDN ia absorver o tratamento da despesa, as quais incluíam todas as deslocações dos investigadores, podendo haver uma questão de reserva e segurança da informação (E. Fontes, *op. cit.*)”. C. Aparício (entrevista presencial, 27 de maio de 2022) reforça este motivo, com a questão da operacionalidade da entidade. Contudo, este requisito não cabe no IDN, na medida em que não existe matéria classificada ou que tenha necessidade de uma maior segurança de informação (E. Fontes, *op. cit.*). Apesar do esclarecimento, em termos académicos, considera-se fundamental a análise da metodologia utilizada por parte do IDN e da PJM, na medida em que evidencia a perspetiva dos elementos entrevistados, quanto à importância da existência ou não da centralização.

A concretização das tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa implica o processamento de um conjunto de atos administrativos e contabilísticos.

O procedimento administrativo é, pois, realizado pelos SC e o contabilístico é concretizado pela SGMDN, através do registo em Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN). De acordo com E. Fontes (*op. cit.*), “a Divisão Financeira e Controlo de

⁷ Apesar do método de PCS se estender à Inspeção-Geral, conforme abordado por parte de E. Fontes (*op. cit.*) durante a entrevista, importa referir que os elementos convidados da entidade não deram resposta à solicitação de participação no Trabalho de Investigação Individual, pelo que não foi possível realizar a mesma. Assim, para efeitos de análise, considera-se a informação apresentada pela SGMDN e os instrumentos de gestão da IGDN.



Gestão (DFCG) encontra-se inserida na Direção de Serviços Administrativos e Financeiros (DSAF) da SGMDN⁸ e é responsável por tratar contabilisticamente de todas as fases do ciclo da despesa das Direções-Gerais no sistema informático, contudo, o mesmo é realizado a pedido, ou seja, com base na informação enviada pelas entidades. Através desta, solicitam-se as inscrições do NPD⁹, dos cabimentos, dos compromissos, faturas, na medida em que as competências para a realização da despesa está nos Diretores-Gerais, onde a SGMDN concretiza o registo informático no SIGDN na empresa de cada entidade.” S. Alves (entrevista presencial, 10 de maio de 2022) indica que esta verba é solicitada em Pedido de Libertação de Créditos (PLC), a fim de se poder proceder ao seu pagamento. O processo é enviado para a SGMDN, via email, sendo inserido no Sistema de Gestão documental (EDOCLINK) e endereçado, posteriormente, para a secretária do Diretora, que distribuí para o setor da conferência para verificação. Após a conferência, o processo é endereçado via email para a DFCG, para se proceder à fase de pagamento (S. Alves, *op. Cit.*). Nesta fase “é solicitada a emissão dos meios de pagamento, sendo posteriormente a SGMDN a conduzir o resto do processo, nomeadamente a efetuar o lançamento da proposta de autorização de pagamento (PAP), que já não é remetida ao Diretor-Geral para autorização, mas ao Secretário-Geral, para, posteriormente, proceder ao pagamento (E. Fontes, *op. cit.*).” Como procedimento, S. Alves (*op. cit.*) grava os comprovativos de pagamento, efetua a atualização de uma folha de Excel, onde insere a informação respeitante a todos os PAP, montantes e descritivos da despesa do processo enviado pela Direção-Geral, enviando, no final, por email para a esta os respetivos documentos, a fim de terem o controlo das despesas que já foram pagas e remeterem o comprovativo de pagamento para o fornecedor, caso verifiquem que seja necessário.

Quanto ao IDN e à PJM, estas entidades elaboram o processo de despesa em SIGDN. De acordo com C. Silva (entrevista presencial, 16 de maio de 2022), “o IDN lança todo o processo de despesa em SIGDN, que vai desde o Número de Processo de Despesa até ao pagamento.” O IDN realiza processos tem tanto logísticos como financeiros (C. Silva, *op. cit.*). Apesar de não existir uma definição muito clara quanto aos processos que devam ser logísticos ou financeiros, tecnicamente, os que impliquem a aplicação da contratação pública devem ser logísticos, ao passo que os restantes (todos aqueles que não se encontram no

⁸ Despacho n.º 7797/2018, de 30 de julho.

⁹ Número de Processo de Despesa



âmbito da contratação pública, ou se enquadram na contratação excluída ou se trate de contratos excluídos) devem ser financeiros (C. Silva, *op. cit.*).

C. Aparício (*op. cit.*) descreve o processo de despesa, mencionando que os vários serviços na PJM elaboram uma requisição, indicando as suas necessidades, fundamentando-a, de acordo com o código dos contratos públicos. Esta requisição segue para as aquisições, que pertence aos recursos financeiros, onde o chefe avalia a existência de dotação orçamental ou a necessidade de realizar alguma alteração orçamental (C. Aparício, *op. cit.*). A requisição segue a despacho ao chefe de divisão, que tem competência delegada para autorização de despesa até 5000 €; contudo, quando o valor é superior, a mesma avança para o Diretor-Geral (C. Aparício, *op. cit.*). Por fim, após despacho, o processo regressa à área financeira para a respetiva elaboração em SIGDN (C. Aparício, *op. cit.*).

S. Chambel (entrevista presencial, 18 de maio de 2022) considera a SGMDN como “o contabilista e a entidade auxiliadora” dos Serviços Centrais do Ministério, admitindo com tal perspetiva “deixar estes serviços com a capacidade para se concentrarem no seu *core business*”. Tal constitui uma valência para as Direções-Gerais, na medida em que ficam as competências respeitantes às atividades de apoio centralizadas na SGMDN. Porém, como refere S. Chambel (*op. cit.*), uma SGMDN não se deve resumir à contabilidade, mas deve, igualmente, auxiliar tanto ao nível técnico quanto profissional.

4.2. Efeitos da Prestação Centralizada no ciclo da despesa dos Serviços Centrais

Que efeitos que a PCS tem na realização da execução do orçamento de despesa dos SC?

– Recursos humanos (RH)

Segundo S. Chambel (*op. cit.*), por um lado, existe “um excesso de intervenientes na SGMDN”, resultado dos sistemas baseados em SAP, que, apesar de terem muita potencialidade, exigem um grande número de intervenientes; por outro lado, a rotatividade de pessoal constitui um risco, na medida em que “há muita informação que se perde e muitas situações, que já estavam ultrapassadas, voltam a acontecer novamente”. S. Chambel (*op. cit.*) refere que, tratando-se de um trabalho especializado, “é cada vez mais difícil encontrar recursos humanos e retê-los nessas áreas”, na medida em que os procedimentos requerem responsabilidade financeira, quer do próprio e de quem assina os processos. Como forma de minimizar o problema da rotatividade, é importante existirem reuniões periódicas, esclarecimento de dúvidas, acompanhamento dos serviços (S. Chambel, *op. cit.*) e formação



para corresponder às necessidades (S. Alves, *op. cit.*). J. Isidro (entrevista presencial, 27 de maio de 2022.), P. Passos (entrevista presencial, 13 de maio de 2022) e L. Martins (entrevista presencial, 06 de maio de 2022) reforçam esta ideia, indicando que o número de intervenientes no processo não é adequado, criando redundância e duplicação de tarefas.

L. Martins (*op. cit.*) refere que o facto de não executarem em SIGDN, conduz a que tenha um sistema interno, que funciona em ambiente web, gerando, conseqüentemente, uma duplicação do processo de despesa. Na prática, existe duplicação de tarefas em que “duas entidades que fazem a mesma coisa em sistemas diferentes (L. Martins, *op. cit.*)”, porém, um é válido em termos contabilísticos e o outro não. Por um lado, L. Martins (*op. cit.*) expõe que os serviços seriam mais proficientes se trabalhassem diretamente no SIGDN, até porque dado que, trabalham num sistema paralelo, não perderiam muito mais tempo a executar em SIGDN, por outro lado, “a questão do erro processual/administrativo fica mais diluída.”

Quanto à PJM, C. Aparício (*op. cit.*) menciona que existe falta de recursos humanos, tanto em termos de quantidade como de qualificação, em que a rotatividade do pessoal dificulta a aprendizagem dos procedimentos e das rotinas. C. Silva (*op. cit.*) reforça que, num serviço autónomo, a falta de pessoal pode conduzir à perda de qualidade da informação e do trabalho, na medida em que poderá não haver disponibilidade para verificação de erros (conferência). Aliás, em termos de segregação de funções, L. Martins (*op. cit.*) considera que a PCS como uma mais-valia na fase de controlo. No caso da PJM, esta procura colmatar a situação levando as tarefas do processo de despesa a níveis hierárquicos superiores (C. Aparício, *op. cit.*), ao passo que, no IDN, “existem dois núcleos: o Núcleo de gestão de Recursos Financeiros e o Núcleo de Aquisições (C. Silva, *op. cit.*).”

Um outro aspeto importante é a questão da cooperação existe entre os serviços. Fruto da natureza do processo do ciclo da despesa e da teia normativa existente, que não facilita o processo de decisão, como assinala N. P. Torres (entrevista presencial, 13 de maio de 2022), referindo que o mesmo é “complexo, burocrático, até desincentivador da despesa”, “é fundamental o bom relacionamento interpessoal” e ter “pessoas verdadeiramente empenhadas”, porque de outra forma as pessoas, a partir de uma certa altura, podem desistir de procurar soluções. S. Chambel (*op. cit.*) e S. Alves, (*op. cit.*) referem que existe cooperação entre os interlocutores das entidades e que há grande trabalho de equipa, sendo “desafiante cumprir com os procedimentos, na forma como o processo está construído”, se não houvesse cooperação (J. Isidro, entrevista presencial, 27 de maio de 2022). A cooperação constitui, pois, “um fator-chave de sucesso para conseguirmos manter o normal



funcionamento (E. Fontes, *op. cit.*).” L. Torres (entrevista presencial, 27 de maio de 2022) considera que se gera “sobretudo interdependência da entidade cliente com a SGMDN.” No entanto, não obstante os *feedback* positivos, existem pontuais situações em que se “vão criando atritos, [...] quando a comunicação se dá numa frequência diferente da do outro (L. Martins, *op. cit.*)”, fruto das idiossincrasias e comportamentos que as pessoas têm face ao stress (E. Fontes, *op. cit.*), sendo importante o papel dos chefes na gestão de conflitos (P. Passos, *op. cit.*).

– Simplificação administrativa

Para S. Chambel (*op. cit.*) há “muita preocupação com os mapas finais”, mas deveria existir uma maior simplificação na questão da introdução de dados, na fase inicial, permitindo que os mesmos sejam, de preferência, automatizados e que tenham ligação direta com as *interfaces* (dado existirem aplicações desemparelhadas), a fim do utilizador se concentrar no que efetivamente importa.

E. Fontes (*op. cit.*) evidencia a “necessidade de revisitar e analisar” a desmaterialização dos processos, na medida em que necessita de ser simplificado, mas o gostaria de o ter realizado paulatinamente. Salienta que a “pandemia foi o catalisador que obrigou e impeliu à implementação da desmaterialização”, contudo, “o ciclo está feito numa metodologia antiga, ou seja, o sistema documental faz as interações como se fosse o papel e o que acontece é que há passos a mais no processo. Ao simplificar o processo ao máximo, desburocratiza-se um bocadinho o mesmo”, reduzindo-se a morosidade do mesmo (E. Fontes, *op. cit.*). N. P. Torres (*op. cit.*) alude que há muitas intervenções no sistema documental dentro do serviço, as quais são possíveis de se ver e que acabam por tornar o processo mais moroso. Na ligação para a SGMDN, L. Torres (*op. cit.*) adiciona que efetuam o *download* do ficheiro, que foi inserido nessa plataforma, anexam no email a remeter, para de seguida a entidade (SGMDN) carregar o ficheiro no seu sistema documental (EDOCLINK).

– Capacidade de resposta

L. Torres (*op. cit.*) identifica como risco, no processo de realização despesa, o tempo que se demora em certas tarefas, evidenciando que o interlocutor, a quem se solicita um cabimento ou um compromisso, “pode estar com outra tarefa e, como tal, não ter disponibilidade” para efetuar o pedido, entrando “no rol de espera até que o mesmo seja realizado (L. Martins, *op. cit.*)”. Tal constitui uma limitação, na medida em que “o registo [...] é fundamental para adjudicar um serviço ou um bem” e, caso não o aconteça, no dia



seguinte pode encarecer (L. Torres, *op. cit.*). Adicionalmente, como salientado por P. Passos (*op. cit.*) criam-se “perdas significativas [...], nomeadamente ao nível das aquisições, em que, por exemplo, no caso das viagens, uma hora significa, muitas vezes, um valor maior”. O somatório destes valores nos vários processos de despesa não é analisado e nem contabilizado (P. Passos, *op. cit.*). Assim, uma maior autonomia, como indicado por N. P. Torres (*op. cit.*), pode conduzir a uma agilidade do processo, não comprometendo preços e qualidade de produtos.

L. Martins (*op. cit.*) questiona como seria a capacidade de resposta e a respetiva funcionalidade, se se implementasse o processo logístico, dada a sua complexidade. Tanto P. Passos (*op. cit.*) como L. Martins (*op. cit.*) indicam que as tarefas em SIGDN não deveriam estar vedadas aos militares, que se encontram nas Direções-Gerais, dado que conhecem a ferramenta e, fruto da sua formação e do seu *know-how*, conseguiriam atempadamente executar as várias fases do processo.

E. Fontes (*op. cit.*) refere que “quando se pensa nas centralizações, deve-se pensar nos ganhos, na otimização que pode haver - aquilo que é a escalabilidade do negócio. Se estamos a centralizar, estamos a pegar em atividades que são desenvolvidas por outras entidades e estamos a alocá-las a uma única entidade centralizadora, pelo que é expectável que essa entidade vá fazer, no mínimo, aquilo que as outras entidades faziam, senão melhor, ou seja, não pode haver degradação da qualidade de serviço.” De acordo com E. Fontes (*op. cit.*) “quando puxamos a nós serviços que já foram de outra entidade, precisamos de ter capacidade de resposta. Contudo, “é fundamental que, independentemente da centralização e do grau de centralização, cada Direção-Geral tenha a sua autonomia, a sua capacidade de planeamento, de apoio à tomada de decisão do Diretor-Geral, a fim de não haver necessidade de duplicação de recursos. A capacidade de resposta deve estar na entidade centralizadora e não na entidade centralizada, para que não haja necessidade da entidade, que se centraliza, crescer em volume (E. Fontes, *op. cit.*).

– Normalização legal

Segundo S. Chambel (*op. cit.*), durante o período que esteve na SGMDN, “foi feito um estudo bastante exaustivo que envolveu a colaboração das Direções-Gerais, no sentido de levantarmos procedimentos.” Neste processo, disponibilizaram, igualmente, os fluxogramas do ciclo da despesa, a fim dos interlocutores saberem “em que momento haviam de intervir” (S. Chambel, *op. cit.*). A intenção desta ação é que houvesse uniformidade. E. Fontes (*op. cit.*) corrobora a existência de “um manual de controlo interno, onde é



evidenciado o esquema processual – o fluxograma, as responsabilidades, etc. – do circuito de despesa, tanto interno da SGMDN como externo, no âmbito da centralização”, desconhecendo se os serviços centrais têm ou não conhecimento da sua existência. Todavia, refere que “por uma questão de transparência, devia ser mais publicitado (E. Fontes, *op. cit.*)” L. Martins (*op. cit.*) menciona que desconhece a existência de um regulamento, contudo, existindo, há uma falha de divulgação ou uma ausência de curiosidade por parte do serviço. N. P. Torres (*op. cit.*) manifesta o seu desconhecimento, da altura que foi Diretor-Geral da DGPDN, mas reforça a sua importância, indicando que “o regulamento tem de ser muito bem feito para não haver lacunas, não haver um vazio. Isto porque a certa altura não se sabe quem é competente. Como tal, é preciso uma definição clara das competências de cada um dos serviços em cada momento,” adicionando, também, que “é importante haver *timings*, ou seja, tempos de decisão definidos (N. P. Torres, *op. cit.*).”

Muito embora haja vantagens em que o processo esteja regulamentado, S. Alves (*op. cit.*) considera que é muito importante a componente humana, isto é, a transmissão de conhecimento entre pessoas permite que determinados pormenores sejam tomados em consideração, sendo mais apelativo aprender as tarefas desta forma, do que através de um guião. C. Silva (*op. cit.*) reforça a ideia indicando que é fundamental a comunicação entre as pessoas, devendo as mesmas conhecer o trabalho do elemento anterior e do seguinte, em termos de processo, de forma a facilitar o circuito (o know-how é transmitido através da observação do que o outro faz) (C. Silva, *op. cit.*). Inclusive, para efeitos de constituição e implementação de normas internas, todos os elementos, inclusive a direção de topo, devem estar todos envolvidos (C. Silva, *op. cit.*).

4.3. Prestação Centralizada de Serviços: desafio ou constrangimento

A PCS constitui um desafio ou um constrangimento na realização da execução do orçamento da despesa?

N. P. Torres (*op. cit.*) indica que uma das formas de haver melhorias resulta em haver “uma maior responsabilidade na Direção-Geral [...] ou uma centralização total, porque uma centralização parcial é duplicar as tarefas.” L. Torres (*op. cit.*) considera que, se por um lado, se poderia ter “um modelo até certo nível da despesa [...], ficando o processamento da fatura na SGMDN, por causa do nível de verificação que se queira manter”; por outro, faz sentido criar um grupo de apoio das Direções-Gerais, localizados na SGMDN, passando esta a ser responsável pela sua gestão, havendo, portanto, “uma porta de entrada e de saída dos assuntos” através de um gestor de conta e um despacho de delegação forte no dirigente da



entidade. A equipa seria constituída, no limite, por duas pessoas que encaminhavam as necessidades e a satisfação das mesmas seriam realizadas pela SGMDN (L. Torres, *op. cit.*).” S. Chambel (*op. cit.*) reforça que deve existir na Direções-Gerais um bom ponto de contacto e uma equipa que consiga manifestar a necessidade, isto é, identificar pedidos para que a SGMDN consiga executar tarefas. Segundo L. Torres (*op. cit.*), com a existência de uma *pole de equipas*, representantes de todas as Direções-Gerais, garantia-se que os assuntos não ficassem pendentes (por conta de férias, por exemplo), não se incomodaria as pessoas fora do horário de trabalho e criar-se-ia redundância, porque o conhecimento fluía entre as equipas. Adicionalmente, atendendo a que o coordenador financeiro não trabalha em rede com outros pares, devendo “trazer um background que o torne sensível, pela sua formação ou pela sua experiência profissional, a uma série de questões e que consiga “atacar” várias frentes”, podendo correr “o risco de não haver *expertise* suficiente para as exigências que lhe são colocadas”, se esse coordenador “fosse um gestor de conta ou de cliente na SGMDN, estes gestores de conta como um todo, que podiam ser oficiais ou técnicos superiores, iam partilhando o mesmo “ecossistema” laboral, pelo facto de trabalharem juntos e servirem as entidades”. Como tal, “iriam trocar experiências e [...] resolver problemas uns dos outros e colmatar a ausência, caso houvesse algum impedimento, evitando a existência de alguma tensão que, por vezes, é gerada nos ombros do coordenador financeiro.”

A fim de se conseguir economias de escala, E. Fontes (*op. cit.*) menciona que é fundamental que as pessoas percebam a dinâmica das funções que vão exercer, em virtude de, quando vêm de outro organismo (quer seja dentro ou fora do Ministério), trazem consigo a cultura devendo haver para tal um manual de acolhimento ou um *road map*. L. Martins (*op. cit.*) reforça o conceito com a necessidade de haver um manual de boas-vindas da área financeira ou das funções a exercer para que se tenha conhecimento da entidade, na medida em que há pessoas que vêm dos ramos ou de outros ministérios. N. P. Torres (*op. cit.*) acrescenta que podia haver encontros entre as várias pessoas, ser feito momentos de trabalho em conjunto, a fim de melhorar o relacionamento pessoal e a resolução das situações.

E. Fontes (*op. cit.*) salienta que o facto de a área financeira e da contratação pública não assegurarem uma centralização conjunta e sincronizada, isto é, esta última não acompanha as fases do processo de realização de despesa, “leva a que haja um desfasamento”, não havendo efetivos ganhos de eficiência. E. Fontes (*op. cit.*) indica que, na verdade, não existe uma verdadeira centralização, mas um modelo híbrido, em que a SGMDN coloca a informação num sistema informático. L. Torres *op. cit.*) reforça, indicando



que o modelo atual não é um “modelo de serviços partilhados gerados pela SGMDN”, mas do um registo que é efetuado no sistema de informação pela SGMDN. Na prática, os serviços continuam a efetuar os processos aquisitivos, mantendo a necessidade de ter uma megaestrutura (no caso da DGRDN, em que ao nível das aquisições, várias Direções de Serviço estão a fazer contratação, porque não há recursos suficientes nessa área), podendo sentir alguma dificuldade no processo, na medida em que não se joga à velocidade que se precisa para se responder a tempo e os serviços “necessitam do output da DFCG (cabimentos, compromissos) para poderem adjudicar o mais rapidamente possível (E. Fontes, *op. cit.*).”

E. Fontes (*op. cit.*) apresenta, como uma das melhorias processuais, “a criação de um *front office*, cuja utilização permita melhorar a qualidade de informação”, ou seja, em vez de as pessoas despenderem tempo a carregar os dados em SIGDN, têm disponibilidade para analisar os dados emitidos. De acordo com E. Fontes (*op. cit.*) “um dos desideratos de quem centraliza serviços deve ser o de prestar um serviço melhor em qualidade, quantidade e tempo”, reforçando que um dos requisitos da contabilidade é o de “apresentar uma imagem verdadeira e apropriada da organização. Quando não há tempo para a qualidade, não há capacidade de melhoria e de crítica da informação.”

C. Silva (*op. cit.*) manifesta a importância da figura de contabilista público (função prevista no art.º 8.º do SNC-AP), e evidencia que “as pessoas deviam ser certificadas, tecnicamente, ao ponto de saber o que é necessário responder à Autoridade Tributária (AT), à DGO.” Com a integração do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), é necessária formação de RH, modificação da função contabilista (mais especializado, mais técnico) e acompanhamento das tecnologias (no sentido de serem mais ágeis, dado que “há sempre a tendência de replicar os serviços de contabilidade que estão centralizados num único sítio”, verificando que os serviços centrais recrutam pessoas para executar tarefas que estariam centralizadas na SGMDN) (S. Chambel, *op. cit.*).

Os resultados obtidos das entrevistas e a análise realizada aos instrumentos de gestão da SGMDN, os quais visam “orientar a atividade das entidades públicas para a prossecução dos objetivos definidos, desempenhando, também, um papel fundamental na boa gestão dos recursos que lhe estão afetos (SGMDN, 2022)”, permitem identificar características na relação entre a SGMDN e os SC, no âmbito da PCS. Desta forma, apresentam-se, no Quadro



4 – Análise SWOT¹⁰, as principais forças e fraquezas, que se evidenciam no processo ao nível interno da SGMDN, e as oportunidades e ameaças que decorrem do contexto externo, face aos SC.

Quadro 4 - Análise SWOT

	Forças	Fraquezas
Análise interna	▪ RH (qualificação/especialização) ▪ Trabalho em equipa ▪ Uniformização de procedimentos	▪ RH (rotatividade) ▪ Normalização (pouco divulgadas) ▪ Necessidade de simplificação administrativa (SIGDN e EDOCLINK)
	Oportunidades	Ameaças
Análise externa	▪ Utilização de um <i>front office</i> ▪ Formação dos RH ▪ Centralização total das tarefas ▪ Necessidade de interoperabilidade do sistema de gestão documental	▪ Morosidade na capacidade de resposta ▪ Excesso de intervenientes em SAP (SIGDN) ▪ Comprometimento dos processos aquisitivos ▪ Burocracia nos processos

Fonte: Adaptado de SGMDN (2017, 2020, 2021) e entrevistas

¹⁰ *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats (SWOT).*



5. Conclusões

A inovação e a modernização são dois conceitos fundamentais na AP, fruto da globalidade e da complexidade atual, que conduzem a uma transformação contínua dos processos, procurando para o efeito aumentar a eficiência e eficácia dos serviços. Neste contexto, deve existir um acompanhamento das tarefas concretizadas ao longo dos anos, sendo fundamental a realização do estudo do modelo de gestão implementado nos serviços de partilha de funções e atividades comuns, centralizados nas Secretarias-Gerais, na medida em que o funcionamento das atividades a si associadas estão intrinsecamente relacionadas com missão das entidades.

No âmbito da modernização da AP, esta investigação teve como objeto o estudo do método utilizado entre a SGMDN e os restantes SC do MDN, através do modelo da PCS, e da sua funcionalidade na realização da execução do orçamento da despesa, procurando perceber se o mesmo constitui um desafio ou uma limitação nesse mesmo processo. Para o efeito, procedeu-se à caracterização dos serviços intervenientes no processo de realização de despesa pública, à análise do método utilizado nas tarefas concretizadas entre estes serviços do MDN e aos efeitos que a centralização de serviços tem no processo, a fim de recolher informação sobre se o mesmo constitui um desafio ou uma limitação na execução do processo.

Atendendo ao objeto de estudo, definiu-se a QC deste trabalho de investigação que levanta a seguinte problemática: *“A Prestação Centralizada de Serviços constitui um desafio ou um constrangimento na realização da execução do orçamento da despesa?”*.

Neste seguimento, a QC pauta-se por dois OE, que conduziram às seguintes QD:

- QD1: *“Como se relacionam entre si as entidades (a SGMDN e os SC) do MDN na concretização de tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa, no âmbito da PCS?”*
- QD2: *“Que efeitos a PCS tem na realização da execução do orçamento de despesa dos SC?”*

Em termos de enquadramento teórico e concetual, procedeu-se ao estudo, no capítulo 2, da Prestação Centralizada de Serviços na Administração Pública e da Execução do Orçamento de Despesa. Assim, no contexto das orientações políticas divulgadas, que conduzem à reestruturação dos SC, particularmente, à organização e concentração de atividades nos serviços de partilha de comuns, é aplicado o modelo de gestão, designado de PCS, que tem como propósito a concentração de procedimentos de gestão, a administração



e a especialização na condução dos recursos, a orientação dos SC para a prossecução do seu *core business* e a diminuição de estruturas e recursos envolvidos. A PCS surgiu nos organismos como uma etapa a caminho da prestação de serviços partilhados, que pautam pela interligação entre os RH, a missão das entidades e a forma como os serviços funcionam em conjunto. Contudo, apesar das vantagens relacionadas com a existência de PCS, são encontradas desvantagens, que se não foram consideradas e analisadas, podem conduzir a perdas.

Neste seguimento e atendendo a que se pretende analisar a funcionalidade deste modelo na realização das fases de execução do orçamento da despesa e se o mesmo constitui um desafio ou uma limitação no processo, surge o conceito de Execução do Orçamento de Despesa. Dado o papel que o Orçamento de Estado desempenha no país, a despesa pública tem um lugar importante na atividade do mesmo.

As operações relacionadas com a execução do orçamento de despesa obedecem a um conjunto de normas e princípios, em que a concretização da respetiva atividade implica o processamento de um conjunto de atos administrativos e contabilísticos. Estes atos estão intrinsecamente relacionados com um conjunto de ações definidas temporalmente, de forma sequencial. Em virtude de as atividades poderem ser realizadas por diferentes serviços de uma organização, ou de organizações distintas, é fundamental que funcionem de forma integrada.

Na sequência dos conceitos apresentados, construiu-se o modelo de análise para a investigação em estudo, tendo-se definido o OG e os OE e, respetivas, QC e QD.

Em termos metodológicos, foi adotado o raciocínio indutivo, que assentou numa estratégia de investigação de natureza qualitativa, tendo-se utilizado para desenho de pesquisa o estudo de caso. Tendo por base o enquadramento teórico e concetual, a recolha de dados foi realizada através da análise de relatórios técnicos e documentos legislativos, respeitantes às entidades em estudo, e do desenvolvimento de entrevistas semiestruturadas, que permitiu proceder à análise descritiva e interpretativa dos dados.

No que respeita à apresentação de dados e análise de resultados, este trabalho de investigação permite dar resposta às questões central e derivadas definidas.

No que concerne à QD1 “*Como se relacionam entre si as entidades (a SGMDN e os SC) do MDN na concretização de tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa, no âmbito da PCS?*” salienta-se que os SC analisados são dotados de autonomia administrativa e fazem parte da Administração Direta do Estado. Resultado da sua missão,



apresentam orçamentos distintos. Em termos da metodologia aplicada, as tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa requerem o processamento de um conjunto de atos administrativos e contabilísticos. No decorrer da investigação, na fase das entrevistas, verificou-se que a SGMDN presta um serviço centralizado aos gabinetes dos membros do governo e aos órgãos e serviços centrais, nomeadamente DGPDN, DGRDN e IGDN, procedendo ao processamento contabilístico, em SIGDN, destas entidades; ao passo que, os SC realizam o procedimento administrativo. O IDN e a PJM são SC que têm autonomia para concretizar as tarefas respeitantes à execução de despesa na respetiva plataforma SAP. Importa referir que, não obstante a SGMDN ser responsável pelo tratamento contabilístico de todas as fases do ciclo da despesa das Direções-Gerais, concretizando o seu registo informático no SIGDN na empresa de cada entidade, cada fase é realizada a pedido pelos SC através de informação, dado que as competências para a realização da despesa se mantêm nos Diretores-Gerais. O objetivo da PCS é que os SC se concentrem na sua atividade de negócio, ficando as competências relativas às atividades de suporte centralizadas na SGMDN.

Quanto à QD2 “*Que efeitos a PCS tem na realização da execução do orçamento de despesa dos SC?*”, pretende-se, fundamentalmente, perceber qual a funcionalidade da PCS na realização da execução do orçamento da despesa, analisando os RH no respetivo processamento, a simplificação administrativa, a capacidade de resposta e a normalização legal. Quanto aos RH, salienta-se o papel preponderante que têm na prestação de serviço, nomeadamente na questão de trabalho em equipa. Em virtude da complexidade normativa e do sistema burocrático, um bom relacionamento entre os elementos de cada equipa e a dedicação que colocam no processo constituem um fator-chave de sucesso para o funcionamento do mesmo. Contudo, existem pontos críticos, nomeadamente à quantidade e qualificação dos mesmos. Devido ao facto de o processamento administrativo ser feito pelos SC e o contabilístico pela SGMDN, gera-se redundância e, consequentemente, duplicação de tarefas, que pode ficar diluída quanto à questão do erro processual, resultado de existir setor de conferência na entidade prestadora de serviço. Por outro lado, tratando-se de um trabalho especializado, cujos procedimentos requerem responsabilidade financeira, existe maior dificuldade em manter os RH nos serviços, perdendo-se *know-how*.

No que concerne à simplificação administrativa é evidente a necessidade de simplificar, ao nível do SIGDN, o processamento de dados e criar uma comunicação entre



esta plataforma e as respetivas *interfaces* e de revisitar o processo relativo à desmaterialização, nomeadamente quanto ao EDOCLINK.

Quanto à capacidade de resposta, é identificado como risco a celeridade do processamento das tarefas, na medida em que pode implicar perdas ao nível das aquisições, nomeadamente, na adjudicação de bens e serviços que possam encarecer no tempo, evidenciando-se a importância de analisar a soma dos valores a mais dos vários processos de despesa. Assim, uma maior autonomia podia, não só conduzir a uma agilidade do processo, como não comprometer os preços e qualidade de produtos a adquirir. Adicionalmente, as tarefas executadas em SIGDN não deveriam estar interditas aos militares que se encontram nas Direções-Gerais, na medida em que, resultado da sua formação e do conhecimento profissional, conhecem a plataforma SAP, conseguindo para o efeito executar as várias fases do processo no sistema informático.

Por fim, relativamente à normalização legal, a existência de um regulamento integrado é primordial, cuja narrativa deve estar bem feita para que não haja vazios, dado que conduz à uniformidade e é evidenciado o esquema processual do circuito de despesa, estando definidos os tempos de decisão. Contudo, é salientado que a componente humana é muito importante na passagem de conhecimento, na medida em que permite que haja cuidado com determinados pormenores e conhecimento do que cada elemento realiza no circuito de despesa.

Respondidas as QD, o estudo prosseguiu para QC “*A PCS constitui um desafio ou um constrangimento na realização da execução do orçamento da despesa?*”, que considera que existem possíveis melhorias processuais, caso o modelo atual de PCS fosse ajustado, particularmente:

- Os SC poderiam ter uma autonomia até a uma determinada fase do ciclo da despesa, ficando o processamento da fatura na SGMDN, devido à questão da conferência do processo, ou existir uma centralização total na SGMDN e, como tal, a entidade passaria a ser responsável pela satisfação das necessidades dos SC, para o efeito ficaria um grupo de apoio de cada Direção-Geral na SGMDN e uma equipa de dois elementos nos SC, criando-se um grupo de equipas, cuja troca de experiências iria permitir a resolução dos assuntos de forma célere e colmatar a ausência de algum elemento.



- A existência de um manual de acolhimento ou um *road map*, em virtude da cultura que trazem consigo de outros organismos, permite que as pessoas percebam a dinâmica das funções que vão exercer.
- A centralização da área financeira e da contratação pública, visto que a não sincronização e, conseqüentemente, o acompanhamento entre estas duas áreas conduz a perdas de eficiência (o modelo existente é considerado híbrido, na medida em que os serviços continuam a necessitar de manter a sua estrutura, pelo facto das aquisições não estarem nos mesmos moldes da financeira e como tal, comprometer o tempo de resposta dos serviços na fase de adjudicação dos processos).
- A criação de um *front office*, no sentido de evitar que as pessoas despendessem tempo na introdução de dados em SIGDN e passassem a ter maior disponibilidade para analisar os dados emitidos e melhorar a qualidade de informação.
- A importância da figura de contabilista público, resultado da integração do SNC-AP. É necessária formação dos RH, uma vez que a função em causa requer elementos mais especializados e mais técnico.

Conclui-se a análise desta questão com a elaboração de uma análise SWOT, no sentido de identificar as principais características na relação entre a SGMDN e os SC, no âmbito da PCS, evidenciando-se, como tal, as forças e fraquezas, existentes ao nível interno da SGMDN, e as oportunidades e ameaças, decorrentes do contexto externo, face aos SC.

Assim, esta investigação possibilitou dar resposta a uma área que se encontrava por desenvolver academicamente, nomeadamente, contribuiu para o conhecimento do objeto de estudo, que tinha como intenção analisar o método utilizado entre a SGMDN e os restantes SC do MDN, através do modelo da PCS, a sua funcionalidade na realização da execução do orçamento da despesa, e a problemática quanto a se este constituía um desafio ou uma limitação no processo.

Quanto às limitações da investigação, importa referir que foram contactados elementos das entidades em análise e de outros serviços para participar neste estudo, na medida em que se considera que o conhecimento e experiência profissional dos mesmos têm uma elevada relevância para efeitos de análise das questões levantadas, contudo, não deram resposta à solicitação de participação no TII, pelo que não foi possível realizar as entrevistas.



Em termos de estudos futuros, recomenda-se que se estenda a análise da PCS a outras áreas de centralização, nomeadamente orçamental e de contratação pública, dado funcionarem de forma conexa e sincronizada. Adicionalmente, recomenda-se que o estudo inclua a perspetiva das tecnologias de informação, designadamente do centro de dados da defesa. E por último, recomenda-se o estudo das suas congéneres, isto é, da PCS em outros ministérios como o Ministério de Estado e das Finanças e o Ministério da Economia.



Referências bibliográficas

Livros

- Albano Santos, J. (2016). *Finanças Públicas* (2.^a ed, revista e aumentada). Lisboa: INA Editora.
- Caiado, A. C. P., Carvalho, J. B. C & Silveira, O. C. P (2007). *Contabilidade Pública – Casos Práticos*. Lisboa: Áreas Editorias, AS.
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação* (2.^a edição). Lisboa: Edições Sílabo.
- Cruchinho, M. J. P. (2005). *Serviços Partilhados na Administração Pública Portuguesa - Uma solução (obrigatória) para a modernização da Administração Pública*. Lisboa: Núcleo de Artes Gráficas da DGAP.
- Instituto Universitário Militar. (2020, setembro). NEP/INV - 003 (A3). *Estrutura e Regras de Citação e Referenciação de Trabalhos Escritos a Realizar no instituto universitário militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Santos, L.A.B. & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.^a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Revista

- Silva, E. D. & Pereira, N. A. F. (2004). Centro de Serviços Compartilhados e a Gestão de vínculos: uma análise integrada. *Revista Alcance*, 11(1), 49 – 64.

Abstract

- Rolo, J. M. D. S. (2007). *Os serviços partilhados na administração pública portuguesa: os desafios de uma nova gestão pública [Abstract]*. Retirado de <https://www.iscte-iul.pt/tese/1998>.

Dissertações e Teses

- Dias, A. R. B (2017). *Centros de serviços partilhados: conceito, evolução e desafios atuais Quatro centros localizados em Portugal*. (Dissertação de mestrado). Universidade Católica Portuguesa, Porto.



- Matos, M. R. C. N. (2012). *Serviços partilhados na Administração Pública: Avaliação do caso da Universidade de Lisboa*. (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas [ISCSP], Lisboa.
- Pereira, J. C. V. (2008). *Empresa de serviços partilhados: sua aplicação no contexto do Ministério da Defesa Nacional* (Trabalho de Investigação Individual do CEMC). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Ribeiro, P. M. G. T. (2015). *Implementação de serviços partilhados nas empresas subsidiárias* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Economia da Universidade do Porto [FEP], Porto.
- Silva, J. C. G. (2020). *A Avaliação do Comprometimento Organizacional Na Implementação De Um Centro De Serviços Partilhados* (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa [ISCTE], Lisboa.
- Varandas, P. C. S. (2013). *Os serviços partilhados no âmbito dos grupos económicos e a sua avaliação no contexto da qualidade da informação financeira*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa [ISCAL], Lisboa.

Papers e Relatórios de Conferências

- Teixeira, A. B. S. D & Martins, V. (2019). *A contabilidade orçamental, o código dos contratos públicos e a execução do orçamento da despesa*. Paper apresentado na conferência da XXIX Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica, Sevilha.

Relatórios Técnicos

- Bain & Company (2004). *Centro de serviços compartilhados: Uma solução definitiva para processos administrativos?* Retirado de <https://docplayer.com.br/887134-Centros-de-servicos-compartilhados-uma-solucao-definitiva-para-os-processos-administrativos.html>
- Comissão Técnica do PRACE (2006). *Relatório final*. Retirado de https://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Cap%C3%ADtulos%201%20a%204/I%20a%20III%20-%20PRACE_Relat%C3%B3rio%20Global%20Final_Parte%201%20a%203.pdf
- Direção-Geral do Orçamento (2015). *Manual de procedimentos: Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso*. Retirado de https://www.dgo.gov.pt/servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (2021). *Relatório de atividades de 2020*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/DGPDN_relatorioatividades_2020.pdf



Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional (2021). *Relatório de atividades de 2020*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/DGRDN_Relatorio-Atividades_2020.pdf

Instituto de Defesa Nacional (2021). *Relatório de atividades de 2020*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/DN_relatorioatividades_2020.pdf

Inspeção-Geral da Defesa Nacional (2021). *Relatório de atividades de 2020*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/IGDN_relatorioatividades_2020.pdf

Polícia Judiciária Militar (2021). *Plano de atividades de 2021*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/PJM_planoatividades_2021.pdf

Polícia Judiciária Militar (2021a). *Relatório de atividades de 2020*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/PJM_relatorioatividades_2020.pdf

Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (2017). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/SG%20%20Plano%20de%20Gestão%20de%20Riscos%20de%20Corrupção%20e%20Infrações%20Conexas%202017.pdf

Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (2020). *Plano de atividades 2020*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/SGMDN_Plano-Atividades-2020.pdf

Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (2021). *Relatório de atividades 2020*. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/SGMDN_Relatorio-Atividades_2020.pdf

Documentos legislativos

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (1992). *Estabelece o regime da administração financeira do Estado*. Diário da República, 1.ª Série, 172, 3502-3509. Lisboa, Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (1999). *Estabelece o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços*. Diário da República, 1.ª Série, 132, 3171-3210. Lisboa, Ministério das Finanças.



Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (2008). *Código dos Contratos Públicos*. Diário da República, 1.ª Série, 20, 753-852. Lisboa, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 9/2012, de 18 de janeiro (2012). *Aprova a orgânica da Polícia Judiciária Militar*. Diário da República, 1.ª Série, 13, 300-302. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a nova orgânica do Ministério da Defesa Nacional (MDN)*. Diário da República, 1.ª Série, 250, 6375-6382. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 192/2015, 11 de setembro (2015). *Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Diário da República, 1.ª Série, 178, 7584-7828. Lisboa, Ministério das Finanças.

Decreto Regulamentar n.º 6/2015, de 31 de julho (2015). *Lei Orgânica da Secretaria-Geral do MDN*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5191-5193. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 7/2015, de 31 de julho (2015). *Lei Orgânica do Instituto de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5193-5195. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 8/2015, de 31 de julho (2015). *Lei Orgânica da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5195-5198. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 9/2015, de 31 de julho (2015). *Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5198-5200. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho (2015). *Lei Orgânica da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5295-5297. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Despacho n.º 7797/2018, de 30 de julho (2018). *Criação da Divisão Financeira e Controlo de Gestão*. Diário da República, 2.ª série de 14 de agosto de 2018, 156. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro (1997). *Quarta revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 1.ª Série, 218, 5130-5196. Lisboa, Assembleia da República.



- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (2004). *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado*. Diário da República, 1.ª Série, 12, 311-317. Lisboa, Assembleia da República.
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (2012). *Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas*. Diário da República, 1.ª Série, 37, 826-828. Lisboa, Assembleia da República.
- Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (2015). *Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República, 1.ª Série, 178, 7566-7584. Lisboa, Assembleia da República.
- Portaria n.º 282/2015, de 15 de setembro (2015). *Estrutura nuclear do Instituto de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 180, 7997. Lisboa, Ministério das Finanças e Ministério da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 283/2015, de 15 de setembro (2015). *Estrutura nuclear da Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 180, 7997-8002. Lisboa, Ministério das Finanças e Ministério da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 290/2015, de 18 de setembro (2015). *Estrutura nuclear da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 65, 8324-8327. Lisboa, Ministério das Finanças e Ministério da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 319/2015, de 01 de outubro (2015). *Estrutura nuclear da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 192, 8566-8568. Lisboa, Ministério das Finanças e Ministério da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 320/2015, de 01 de outubro (2015). *Estrutura nuclear da Inspeção-Geral de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 192, 8568-8569. Lisboa, Ministério das Finanças e Ministério da Defesa Nacional.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, 02 de junho (2005). *Aprova um conjunto integrado de medidas relativas à gestão da função pública*. Diário da República, 1.ª Série, 124, 4053-4054. Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, 04 de agosto (2005). *Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objetivos, princípios, programas e metodologia*. Diário da República, 1.ª Série, 149, 4502-4504. Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, 31 de julho (2020). *Aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 8-28. Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.



Portal/página Web

Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional. (2022, junho). Organograma [Página Online].

Retirado de <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/dgrdn/Paginas/default.aspx>

Instituto de Defesa Nacional. (2022, junho). Organograma [Página Online]. Retirado de

<https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/idn/Paginas/default.aspx>

Inspeção-Geral de Defesa Nacional. (2022, junho). Organograma [Página Online]. Retirado de

<https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/IGDN/qs/org/Paginas/default.aspx>

Polícia Judiciária Militar. (2022, junho). Organograma [Página Online]. Retirado de

<https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/pjm/apjm/estrutura/Paginas/default.aspx>

Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional. (2022, junho). Instrumentos de Gestão [Página

Online]. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/il/igest/ig_ent/Paginas/default.aspx

Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional. (2022a, junho). Organograma [Página

Online]. Retirado de [https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/sg/Paginas/default](https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/sg/Paginas/default.aspx)

[.aspx](https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/sc/sg/Paginas/default.aspx)



Anexo A - Missão dos Serviços Centrais

Quadro 5 - Missão dos Serviços Centrais

PCS/Serviços Centrais	Missão
SGMDN	“A SG tem por missão assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MDN e aos demais órgãos e serviços nele integrados, no âmbito do aprovisionamento centralizado e do apoio técnico-jurídico e de contencioso, bem como, exceto no que às Forças Armadas diz respeito, nos domínios da gestão de recursos internos, da documentação e da comunicação e relações públicas, assegurando ainda o planeamento financeiro dos recursos essenciais ao MDN (art.º 2.º do DR n.º 6/2015).”
IGDN	“A IGDN tem por missão assegurar, numa perspetiva sistémica, preventiva e pedagógica, o acompanhamento e avaliação permanentes da execução das políticas na área da defesa, contribuindo para a melhoria do funcionamento das estruturas da defesa nacional, apreciando a legalidade e regularidade dos atos praticados pelas Forças Armadas e pelos serviços e organismos do Ministério da Defesa Nacional (MDN) sujeitos à superintendência ou tutela do Ministro da Defesa Nacional, e avaliando a sua gestão e resultados, através da realização de auditorias e outras ações de controlo (art.º 2.º do DR n.º 9/2015).”
DGPDN	“A DGPDN tem por missão apoiar a formulação, coordenação e execução da política de defesa nacional, do planeamento estratégico e das relações externas de defesa, competindo-lhe ainda promover e coordenar a política de cooperação no domínio da defesa (art.º 2.º do DR n.º 14/2015).”
DGRDN	“A DGRDN tem por missão conceber, desenvolver, coordenar e executar as políticas de recursos humanos, armamento, equipamentos, património e infraestruturas necessários à defesa nacional (art.º 2.º do DR n.º 8/2015).”
IDN	“O IDN tem por missão o apoio à formulação do pensamento estratégico nacional, assegurando o estudo, a investigação e a divulgação nos domínios da segurança e defesa (art.º 2.º do DR n.º 7/2015).”
PJM	“A Polícia Judiciária Militar tem por missão coadjuvar as autoridades judiciais na investigação criminal, desenvolver e promover as ações de prevenção e investigação criminal da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes (PJM, 2021).”



Apêndice A - Modelo de análise

Quadro 6 - Modelo de Análise

Tema	Partilha centralizada de serviços na administração pública: um desafio ou um constrangimento na realização da despesa pública				
Objeto Geral	Estudo do método utilizado entre a SGMDN e os restantes SC do MDN, através do modelo da PCS, e da sua funcionalidade na realização da execução do orçamento da despesa, procurando perceber se o mesmo constitui um desafio ou uma limitação nesse mesmo processo.				
Objetivo Geral	Analisar se o método de PCS, atualmente, utilizado entre a SGMDN e os restantes SC do MDN, constitui um desafio ou um constrangimento na realização da execução do orçamento da despesa.				
Questão Central	A PCS constitui um desafio ou um constrangimento na realização da execução do orçamento da despesa?				
Objetivos Específicos OE	Questões Derivadas QD	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
OE1: Analisar a relação entre a SGMDN e os SC do MDN na realização de tarefas, através do modelo de PCS.	QD1: Como se relacionam entre si as entidades (a SGMDN e os SC) do MDN na concretização de tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa, no âmbito da PCS?	Prestação centralizada de serviços	Organização	Caraterização das entidades	Análise documental e Entrevistas semiestruturadas
				Metodologia (circuito) Ato administrativo Ato contabilístico (registo em SIGDN)	
OE2: Analisar os efeitos que a Prestação Centralizada de Serviços tem na realização da execução do orçamento de despesa dos SC.	QD2: Que efeitos a PCS tem na realização da execução do orçamento de despesa dos SC?	Processo de execução do orçamento de despesa	Eficiência (Medida do nível de utilização dos recursos) – Meios	Recursos humanos (quantidade, qualificação, segregação de funções, cooperação)	Entrevistas semiestruturadas
			Eficácia (Medida do grau de consecução dos objetivos) – Fins	Capacidade de resposta (celeridade e qualidade de informação e eliminação de duplicação de tarefas) Simplificação administrativa (sistemas informáticos e desmaterialização dos processos) Normalização legal	



Apêndice B - Elementos entrevistados

Quadro 7 - Elementos entrevistados

Serviços	Função(ões) relevante(s) para a investigação	Nome	Data/Hora	Entrevista realizada
SGMDN	Ex-Diretora de Serviços Administrativos e Financeiros	Sílvia Chambel	15/05/2022 19H00	✓
	Diretora de Serviços Administrativos e Financeiros	Dina Casimiro	Sem resposta	
	Ex-Chefe de Divisão Financeira e Controlo de Gestão	Major Edgar Fontes	02/05/2022 17H00	✓
	Assistente Técnico	Sandra Alves	10/05/2022 18H00	✓
IGDN	Inspetora	Raquel Carola	Sem resposta	
	Área financeira IGDN	Sandra Cruz	Sem resposta	
DGPDN	Ex-Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional	Nuno Pinheiro Torres	13/05/2022 19H00	✓
	Subdiretora-Geral de Política de Defesa Nacional	Ana Rita Baltazar	Sem resposta	
	Coordenador financeiro	Major Luís Torres	20/05/2022 14H30	✓
	Sargento	Sargento-Ajudante José Isidro	20/05/2022 14H30	
DGRDN	Ex-Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial	Brigadeiro-General Paula Passos	13/05/2022 15H00	✓
	Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial	Major Luís Martins	06/05/2022 15H00	✓
IDN	Técnico Superior do IDN	Carla Silva	16/05/2022 16H30	✓
PJM	Técnico Superior da PJM	Cláudio Aparício	27/05/2022 14H30	✓



Apêndice C - Guião de entrevista

Quadro 8 - Guião de entrevista

QD	Questões	A	B
QD1: Como se relacionam entre si entidades (a PCS e os SC) do MDN na concretização de tarefas relacionadas com o processo de execução de despesa?	1.a) Como se relaciona a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas quanto às fases da realização despesa?	X	
	1.b) Como se operacionaliza o processo de realização de despesa, em virtude da sua autonomia em termos de centralização?		X
QD2: Que efeitos tem a Prestação Centralizada de Serviços na realização da execução do orçamento de despesa dos SC?	2) Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa? 2.a) Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria? 2.b) Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa?	X	
	3) Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis? 3.a) Considera importante a sua existência? 3. a.1) Os serviços têm conhecimento da existência deste regulamento? 3. b) Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?	X	
	4) Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?	X	
	5) Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? 5.a) Este trade-off é conseguido?	X	
	6) Que riscos identifica na respetiva autonomia?		X
	7) Considera que o processo de realização de despesa deveria ser centralizado? 7. a) Que ganhos identifica que teria caso existe partilha de serviços comuns?		X
	8) O serviço tem implementado algum regulamento ou norma de controlo interno que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis? 8. a) Caso não tenha, considera importante a sua existência? 8. b) Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?		X

Nota:

A – SGMDN, IGDN, DGPDN, DGRDN e B – IDN e PJM



Apêndice D - Síntese das entrevistas

Quadro 9 - Síntese das entrevistas

Dr. ^a Sílvia Chambel – Ex-Diretora de Serviços Administrativos e Financeiros da SGMDN (entrevista presencial, 18 de maio de 2022)
Como se relaciona a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas quanto às fases da realização despesa? Já saí da SGMDN há cerca de 4 anos. Tive 7 anos na SGMDN, como Diretora de Serviços, enquanto entidade prestadora de serviços partilhados às várias Direções-Gerais ou os Serviços Centrais do Ministério. Sempre vi a SGMDN como se fosse o contabilista e a entidade auxiliadora das Direções-Gerais (Serviços Centrais do Ministério), deixando esses serviços com a capacidade para se concentrarem no seu <i>core business</i>, nas suas atividades principais. A SGMDN, ao prestar os serviços de contabilidade e de prestação de contas ao Tribunal de Contas, era uma valência que as diversas Direções-Gerais deixariam de ter, estando essas competências centralizadas na SGMDN. Mas uma SGMDN com estas valências e se quer prestar um bom serviço não se deverá resumir a contabilizar, deverá também auxiliar os serviços quando tem problemas, quando tem questões para resolver a nível técnico ou mesmo a nível procedimental e, portanto, tentei sempre que fosse um trabalho conjunto – reuniões frequentes. Os serviços prestados pela DSAF: todo o ciclo da despesa, prestação de contas ao tribunal de contas, o esclarecimento de assuntos financeiros. Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa? Há um excesso de intervenientes na SGMDN e isso tem muito a ver com os sistemas. Os sistemas baseados em SAP, são sistemas fantásticos, com muita potencialidade, mas exigem um grande número de intervenientes. Era importante que os sistemas evoluíssem, no sentido de serem mais ágeis (continua nas melhorias). Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria? Por um lado, há sempre a tendência de replicar os serviços de contabilidade que estão centralizados num único sítio e vi que havia muita tendência dos serviços centrais de recrutar pessoas de executar tarefas que estariam centralizadas na SGMDN. Considero que seja um erro. Aquilo que deve existir na Direções-Gerais é um bom ponto de contacto e uma equipa que consiga manifestar necessidade e identificar pedidos para que a SGMDN consiga executar tarefas. As reuniões periódicas são muito importantes, o esclarecer dúvidas, o acompanhar é fundamental para que corra bem. Principalmente, num cenário em que há muita rotação de pessoal. Há muita preocupação com os mapas finais e devia de haver uma maior simplificação da introdução de dados e necessária melhoria na introdução de mapas e, de preferência, que sejam automatizados, para que o utilizador se concentre naquilo que é verdadeiramente importante. Há capacidade para melhoria com o auxílio do desenvolvimento da tecnologia. O ideal é que todos os mapas para a prestação de contas saíssem automaticamente e houvesse ligação direta com as interfaces. Depois a produção de mapas de gestão, que o sistema já permite fazer, mas que sejam ao dia e que não esperemos até ao final do dia e que, quem analisa a informação, tenha a informação fidedigna daquilo que está em sistema – os sistemas têm isso, mas nem todos os mapas estão feitos com esta filosofia; há alguns que é preciso correr até final do dia para sair informação no sistema. Para mim esses mapas não me servem. Para mim enquanto utilizadora do sistema quero informação ao minuto. Se tiver 10 utilizadores a carregarem informação em sistema, quero saber àquele momento qual é a dotação orçamental, o estado do compromisso, porque passado 5 minutos a situação pode ser completamente diferente. Outra capacidade para melhorar, para mim não faz sentido haver uma semana que não se possa fazer compromissos. Para o trabalho de prestação de serviços tenha sucesso é necessária a formação dos RH e o acompanhamento das tecnologias. Há muitas aplicações desemparelhadas. Faz sentido registar a informação em sistemas diferentes? Ainda se trabalha muito numa contabilidade de caixa numa ótica orçamental. Melhorias para o futuro: a integração íntegra do SNC-AP. Isso passa pela formação das pessoas, pela modificação da função contabilista (mais especializado, mais técnico), pelo acompanhamento dos próprios sistemas nesta evolução. Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa? Estando no Ministério da Defesa há muita rotação de pessoal. As equipas sendo constituídas por militares, e atenção que isto não é crítica, mas há muitas rotações decorrentes das funções e após alguns anos têm de regressar para fazerem os cursos. Isso levou a que se fosse perdendo os progressos que se iam atingindo. Com a rotação de pessoal, há muita informação que se perde e muitas situações, que já estavam ultrapassadas, voltam a acontecer novamente. Existe algum



regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis? Durante o período que estive na SGMDN, foi feito um estudo bastante exaustivo que envolveu a colaboração das Direções-Gerais, no sentido de levantarmos procedimentos. E os fluxogramas do ciclo da despesa foram disponibilizados aos interlocutores, que de alguma forma sabiam em que momento haviam de intervir. À medida que o tempo for decorrendo, os processos tornaram-se intuitivos. Tudo começou com a esquematização, definição de procedimentos. Não se conseguiu atingir pleno que gostaria, porque para que essa definição de procedimentos fosse mais efetiva, era necessário um acompanhamento da parte informática, e nunca foi feito desenvolvimento integral da desmaterialização do processo da despesa, que foi iniciado e não foi concluído. A ideia era que a informática auxiliasse, para que todo o processo de despesa fosse feito de forma intuitiva e através de uma plataforma que auxiliasse as diversas entidades, a parametrizar, padronizar os respetivos procedimentos. **Considera importante a sua existência?** Quando assumi funções, verifiquei que havia formas de trabalhar e de executar. Os assuntos não estavam tipificados e cada entidade fazia da sua maneira, de acordo com o seu interlocutor que tinha. Tentamos de alguma forma harmonizar procedimentos e limar alguma questão, muitas delas técnicas. Criamos manuais de procedimentos que foram divulgados para as entidades, em que diziam as fases em que as entidades iam intervir. E isso, no meu entender, é muito importante para que haja uniformidade. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** Há sempre. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?** Sim. Para que um serviço partilhado funcione tem de haver cooperação entre os interlocutores das entidades. Na minha perceção é que deve haver um interlocutor preferencial do lado do serviço cliente e do lado do prestador de serviço para que a comunicação seja clara. Acho que é importante haver um horário alargado de prestação de serviços e isso passa por uma motivação interna. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este trade-off é conseguido?** Penso que sim, porque há um know-how interno que é partilhado. Os procedimentos que são feitos para uma entidade são feitos para a outra. Agora é muito difícil manter esses recursos na Secretaria-Geral, porque sendo um serviço integrado e sendo um trabalho especializado é cada vez mais difícil encontrar recursos humanos e retê-los nessas áreas, na medida em que se errar nalgum procedimento pode dar origem a alguma responsabilidade financeira, quer do próprio e de quem assina os processos.

MAJ Edgar Fontes – Ex-Chefe de Divisão Financeira e Controlo de Gestão da SGMDN (entrevista presencial, 02 de maio de 2022)

Como é que se operacionaliza todo o processo de realização de despesa entre a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas? A SGMDN centraliza em si a prestação centralizada de serviços dos gabinetes dos membros do governo e dos órgãos e serviços centrais, designadamente DGPDN, DGRDN e IGDN. O IDN e a PJM são autónomos na concretização desse mesmo processo, isto é, ambos têm áreas financeiras, como as outras entidades, mas são eles que fazem o tratamento de todas as fases da despesa. **Porquê que estes serviços não se encontram inseridos na PCS?** Do que conhecimento obtido, no que concerne à PJM, trata-se de uma questão de confidencialidade de dados, na medida em que a SGMDN ia absorver o tratamento da despesa, as quais incluíam todas as deslocações dos investigadores, podendo haver uma questão de reserva e segurança da informação. Este requisito não cabe no IDN, porque não tem nada que fosse classificado ou tivesse uma necessidade de ter uma segurança maior de informação. A Divisão Financeira e Controlo de Gestão (DFCG) encontra-se inserida na Direção de Serviços Administrativos e Financeiros (DSAF) da SGMDN e é responsável por tratar contabilisticamente de todas as fases do ciclo da despesa das Direções-Gerais no sistema informático, contudo, o mesmo é realizado a pedido, ou seja, com base na informação enviada pelas entidades. Através desta, solicitam-se as inscrições do NPD, dos cabimentos, dos compromissos, faturas, na medida em que as competências para a realização da despesa está nos Diretores-Gerais, onde a SGMDN concretiza o registo informático no SIGDN na empresa de cada entidade. Na fase de pagamento, é solicitada a emissão dos meios de pagamento, sendo posteriormente a SGMDN a conduzir o resto do processo, nomeadamente a efetuar o lançamento da proposta de autorização de pagamento (PAP), que já não é remetida ao Diretor-Geral para autorização, mas ao Secretário-Geral, para, posteriormente, proceder ao pagamento. **Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa?** Quando se pensa nas centralizações, deve-se pensar nos ganhos, na otimização que pode haver - aquilo que é a escalabilidade do negócio. Se estamos a centralizar, estamos a pegar em atividades que são desenvolvidas por outras entidades e estamos a alocá-las a uma única entidade centralizadora, pelo que é expectável que essa entidade vá fazer, no mínimo, aquilo que as outras entidades faziam, senão melhor, ou seja, não pode haver degradação



da qualidade de serviço. Quando puxamos a nós serviços que já foram de outra entidade, precisamos de ter capacidade de resposta. Contudo, é fundamental que, independentemente da centralização e do grau de centralização, cada Direção-Geral tenha a sua autonomia, a sua capacidade de planeamento, de apoio à tomada de decisão do Diretor-Geral, a fim de não haver necessidade de duplicação de recursos. A capacidade de resposta deve estar na entidade centralizadora e não na entidade centralizada, para que não haja necessidade da entidade, que se centraliza, crescer em volume. **Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria?** Como uma das melhorias processuais, considero a criação de um *front office*, cuja utilização permita melhorar a qualidade de informação, em detrimento do preenchimento de uma folha de Excel, que os técnicos dos órgãos e serviços centrais enviam para um técnico da SGMDN e que insere os dados em SIGDN. A ideia era criar automatismos ao nível daquilo são os requisitos das Direções-Gerais; para o efeito, catalogávamos o que nos pedem (cabimentos, compromissos, NPD, fatura...), com o intuito de o processo de automação para dar resposta a essas necessidades. Desde que cumprisse as validações o *front office* dava automaticamente o output, aumentando a capacidade de processamento, uma vez que seria realizado em SAP Script. Assim, as pessoas em vez de estarem a carregar os dados em SIGDN, passavam a analisar os dados emitidos. Ganhávamos em capacidade de resposta e na qualidade de informação. Trata-se, pois, de um passo evolutivo que tem de ser dado. Um dos desideratos de quem centraliza serviços deve ser o de prestar um serviço melhor em qualidade, quantidade e tempo, na medida em que um dos requisitos da contabilidade apresentar uma imagem verdadeira e apropriada da organização. Quando não há tempo para a qualidade, não há capacidade de melhoria e de crítica da informação. Existe a necessidade de rever e analisar o processo de desmaterialização. Era algo que já tinha pensado, mas que tinha intenção de realizar paulatinamente. A pandemia foi o catalisador que obrigou e impeliu à implementação da desmaterialização, contudo, o processo necessita de ser simplificado, na medida em que o ciclo está feito numa metodologia antiga, ou seja, o sistema documental faz as interações como se fosse o papel e o que acontece é que há passos a mais no processo. Ao simplificar o processo ao máximo, desburocratiza-se um bocadinho o mesmo. **Que riscos/limitações identifica em cada fase do processo de realização de despesa?** O facto de só a parte financeira assegurar uma centralização mais efetiva, isto é, a parte da contratação pública da SGMDN não acompanha as fases do processo de realização de despesa, o que leva a que haja um desfazamento, na medida em que estas áreas não “jogam” isoladas. A par da centralização da parte financeira, podia ter havido igualmente na parte contratual, de forma a funcionar de forma conjunta e sincronizada e houvesse efetivos ganhos de eficiência. Na verdade, não temos uma verdadeira centralização. O que existe é um modelo híbrido, em que a SGMDN coloca a informação num sistema informático. Contudo, como os serviços têm de fazer os processos aquisitivos, acabavam por ter a necessidade de ter uma megaestrutura também. Assim, os serviços podem sentir alguma dificuldade, na medida em que não se “joga” à velocidade que se precisa para se responder a tempo e necessitam do output da DFCG (cabimentos, compromissos) para poderem adjudicar o mais rapidamente possível. Se estivesse tudo centralizado, a SGMDN faria essa sincronização. Sempre propus algumas medidas para melhorar a eficiência, utilizando a tecnologia, sendo certo que, como alguém disse muito sabiamente, a tecnologia só cumpre a sua função se os processos forem revistos, porque senão o que acontece é uma coisa que chamamos “burocracia”. Ao não revermos os processos, pondo tecnologia em cima, o método é ainda pior do que fazendo em papel, gerando mais morosidade. No seguimento do abordado na questão anterior, outra limitação que senti foi que as pessoas se esgotavam naquilo que era a capacidade de resposta da execução, na introdução dos dados, não havendo tempo para a qualidade. **Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Existe um manual de controlo interno, onde é evidenciado o esquema processual – o fluxograma, as responsabilidades, etc. – do circuito de despesa, tanto interno da SGMDN como externo, no âmbito da centralização. **Os serviços têm conhecimento da existência deste regulamento?** Desconheço, contudo, por uma questão de transparência devia ser mais publicitado e estar disponível a todos os *stakeholder* (e não só para os que estão inseridos dentro da SGMDN). A SGMDN enquanto prestadora de partilhado tem nos clientes outro *stakeholder* e, como tal, tem de prestar informação. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?** Não havia outra hipótese se não cooperássemos. Estando, ainda, num nível de maturidade de troca de e-mails e de contactos telefónicos, a cooperação constitui um fator-chave de sucesso para conseguirmos manter o normal funcionamento. Cada pessoa tem a sua idiossincrasia, tem comportamentos diferentes face ao stress. Enquanto chefe de divisão e responsável pela área da contabilidade, os feedbacks que recebi, seja de que quadrante for, foram muito positivos, nomeadamente na capacidade de resposta, em que se excederam numa perspetiva de apoiarem quem estava do lado de lá, por vezes para além daquilo que é o horário de serviço. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este trade-off é conseguido?** Efetivamente, considero que se conseguiu a economia de escala que foi possível, face aos recursos humanos disponíveis na SGMDN, mas falta dar o passo evolutivo da tecnologia, para suprir, por



exemplo, a necessidade do volume de pessoas que escalou na DGRDN, e ensinar as rotinas às pessoas, ou seja, a SGMDN que não deixa de ter uma estrutura civil, apesar de receber militares, porém, recebe pessoas de qualquer sítio, que vêm aculturadas ou vêm com a cultura do sítio de onde trabalharam. É fundamental perceberem as dinâmicas do novo sítio. Para isso, deve haver um manual de acolhimento, assim como um *road map*, que indique por onde devem passar, as pessoas com quem se vão corresponder, tanto com quem se vão corresponder dentro da SGMDN, quando se apresentam nos órgãos e serviços centrais, como quando chegam à SGMDN, devem conhecer a pessoa que vão apoiar. Tal ajuda no intercâmbio, a fim de ultrapassar as dificuldades.

Sandra Alves – Assistente Técnica da SGMDN (entrevista presencial, 10 de maio de 2022)

Como é que se operacionaliza todo o processo de realização de despesa entre a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas? A Direção-Geral elabora a requisição e solicita, faseadamente, o NPD, o cabimento, o compromisso e a fatura, que vai sendo inserido em SIGDN. Essa verba é pedida em PLC (Pedido de Libertação de Créditos), para podermos proceder ao pagamento. No final, o processo é enviado para a SGMDN, via email, é inserido no sistema de gestão documental, sendo endereçado via documental para a secretária do Diretora, que depois distribui para o setor da conferência para verificação. Depois de conferido, é endereçado via email para a DFCG. A partir daí lanço a PAP, seguindo pela mesma via para o Gabinete Técnico, que após verificação e validação, envia para Diretora de Serviços da DSAF, que, por seu turno, envia para autorização de pagamento da despesa. Após assinatura, o Secretário-Geral envia para a Diretora de Serviços da DSAF, que remete para o elemento da DFCG responsável do processo. Dadas as autorizações, fazemos o pagamento respeitante ao processo. Automaticamente, gravo os comprovativos de pagamento, atualizo uma folha de Excel que tenho com todos os PAP, montantes e descritivos da despesa e envio por email para a Direção-Geral, a fim de enviarem o comprovativo de pagamento para o fornecedor – caso seja necessário, e terem o controlo das despesas que já foram pagas. **Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa?** Não tenho a perceção do número de pessoas envolvidas no processo, fora da SGMDN. Do lado da SGMDN e considerando as tarefas tipo, entendo que o processo está bem estruturado. **Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria?** Devia de haver uma forma informática que permitisse que os PAP chegassem até nós, diretamente, para podermos agilizar o pagamento. **Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa?** Um dos riscos tem a ver com a perda de conhecimento, especialização das pessoas, quando passam por, por exemplo, situação de férias, doença ou mobilidade. Quem substitui, precisa de ter formação para corresponder às necessidades, o que leva algum tempo a ter esse conhecimento. **Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Desconheço. O funcionamento do processo foi-me transmitido por um colega. **Considera importante a sua existência?** Considero que é muito importante a componente humana. O colega que transmite a informação alerta para determinados pormenores, sendo mais apelativo aprender de colega para colega, do que aprender as tarefas através de um guião. Quando dei formação a um colega, fiz uns prints para o apoiar, a fim de quando estivesse a trabalhar sozinho pudesse consultar a informação ensinada. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** A vantagem de ter algo por escrito é, em caso de dúvida ou questionamento, está regulamentado. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?** Há um grande trabalho de equipa, todos colaboramos nas situações urgentes e ficamos fora de horas, contudo, não é para fazer disso uma prática. A situação pandémica foi a grande prova de fogo e funcionou espetacularmente, porque a equipa uniu-se ainda mais. Para além disso, tenho o privilégio trabalhar com uma Direção-Geral bastante organizada. Sempre houve uma grande colaboração e um grande trabalho de equipa entre nós. Há respeito pelo trabalho de cada um ao longo do ano. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este *trade-off* é conseguido? Se aumentam o número de funcionários que envia os pedidos, deve haver um aumento na mesma proporção de quem dá resposta.**

Dr. Nuno Pinheiro Torres – Ex-Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional da DGPDN (entrevista presencial, 13 de maio de 2022)

Como se relaciona a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas quanto às fases da realização despesa? O relacionamento entre os diferentes órgãos do mesmo ministério funciona melhor ou pior conforme as pessoas que estão à frente desses serviços. Este é sempre mais fácil, havendo uma relação de confiança e, até, de alguma amizade ou proximidade. Quando isso não acontece, pode contaminar os níveis inferiores. Depois importa muito quem está nos níveis



intermédios, em particular quando as pessoas que são excessivamente escrupulosas e tendem a dificultar os processos, quando eles são urgentes. Há uma teia normativa bastante complexa, que não facilita os processos de decisão, tornando o processo do ciclo da despesa mais difícil, como tal, é fundamental um bom relacionamento interpessoal para ajudar a ultrapassar as entropias do processo. Contudo, há muita burocracia, muitas intervenções que se sucedem entre os serviços, que acaba por tornar o processo mais moroso. Mas isto vai depender muito das pessoas, da relação entre o Diretor-Geral e o Secretário-Geral e, também, das chefias intermédias. **Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa?** O processo é extremamente burocrático que leva a inúmeras intervenções. Não falando apenas da SGMDN, dentro da própria Direção-Geral há muitos intervenientes, o que tornam o processo lento. No gestor documental é possível ver todas as intervenções. Agora, o processo seria mais flexível se houvesse mais responsabilidade e mais autonomia na Direção-Geral, mas é algo transversal à AP porque há uma desconfiança generalizada em relação aos serviços dos ministérios. Podia ser tudo muito mais rápido e ágil, inclusive haveria melhores preços e qualidade, se houvesse maior autonomia. Só que há casos em que a autonomia é usada de forma perversa, em que a escolha não é feita necessariamente pelo melhor, mas para favorecer determinadas empresas ou arranjar contrapartidas para adquirir serviços de um determinado prestador, no fundo, é a questão da corrupção. Por isso, para evitar esses compadrios, acaba-se por se tornar o processo muito burocrático, com muitas pessoas e com muitas limitações, que acabam por fazer com que, muitas vezes, adquiramos bens ou serviços de forma mais cara, mais demorada e nem sequer de melhor qualidade. Porém, o número de pessoas não é suficiente, precisamente porque se exige muitos passos e intervenções. Se o processo fosse mais simples, se calhar seria suficiente. **Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria?** Maior responsabilidade na Direção-Geral (autonomia) ou uma centralização total, porque uma centralização parcial é duplicar as tarefas. **Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa?** Do ponto de vista de riscos da corrupção, hoje há menos riscos, devido à intervenção de diferentes pessoas. Contudo, a agilidade do processo acaba por ficar comprometida, tanto em termos de tempo, preços ou produtos. Adicionalmente, existem todas as limitações que resultam das centrais de compras e da existência de empresas com quem temos necessariamente de fazer a contratação. **Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Na altura em que fui Diretor-Geral desconhecia da existência de um regulamento integrado. Adotamos nós uma série de regulamentos. **Considera importante a sua existência?** Se não existe, é importante existir. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** O regulamento tem de ser muito bem feito para não haver lacunas, não haver um vazio. Isto porque a certa altura não se sabe quem é competente. Como tal, é preciso uma definição clara das competências de cada um dos serviços em cada momento, assim como, é importante haver timings, ou seja, tempos de decisão definidos. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?** O processo é, por natureza complexo, burocrático, até desincentivador da despesa e, com isso, ou temos pessoas verdadeiramente empenhadas ou o que pode acontecer é que as pessoas, a partir de uma certa altura, desistem, deixam de procurar soluções. Podia ser feito momentos de trabalho em conjunto, encontros entre as várias pessoas para se conhecerem melhor, para melhorar o relacionamento pessoal e a resolução das situações. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este trade-off é conseguido?** O trade-off é parcialmente conseguido, mas sobretudo é conseguido à custa de muito trabalho, dedicação, esforço, muitas horas de trabalho (até muitas vezes para além do horário normal) por parte das pessoas. Agora não é eficiente, não se consegue a otimização de recursos, havendo uma duplicação. Não se consegue melhores contratos a melhores preços, isto é, não há uma verdadeira capacidade, para que haja uma maior competição relativamente ao que se pretende adquirir. O trade-off é parcialmente conseguido, mas sobretudo à custa das pessoas, e de muito trabalho e de muita dedicação e do sacrifício pessoal e da vida pessoal das pessoas.

MAJ Luís Torres – Coordenador financeiro da DGPDN (entrevista presencial, 27 de maio de 2022)

Como se relaciona a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas quanto às fases da realização despesa?

São feitos pedidos para que seja registado no SIGDN os documentos inerentes ao cumprimento do ciclo da despesa. As autorizações são dadas na DGPDN, mas a materialização dessa tarefa em SIGDN, gerando um número de documento, é feita pela SGMDN. Esses pedidos são feitos por email (no caso de cabimentos e compromissos) ou por ofício (no caso dos pagamentos). Não há propriamente um método único de interação, isto é, os documentos são remetidos em pdf, mas não existem instruções claras por parte da SGMDN quanto a isso. Adicionalmente, não é indicada a validade dos documentos nesse formato, se é possível eliminar ou não as cópias em papel, durante quanto tempo se deve manter



as mesmas ou, ainda, que tipo de arquivo se mantém e onde. Devido à situação pandémica, que conduziu ao teletrabalho, a via digital passou a ser aceite para processamento pela SGMDN. **A documentação fica fisicamente cá ou é entregue na SGMDN?** As que têm suporte físico ficam cá. **Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa?** Como os processos estão construídos, o número de pessoas está adequado. **Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria?** Se me perguntares se o processo poderia ser montado de outra maneira, poupando recursos? Acho que sim, contudo, não tenho dados para indicar que ia poupar x pessoas, sem comprometer os requisitos legais da segregação de funções. Considero que no limite tudo o que respeita a serviço de apoio da DGPDN ia para a SGMDN, porém alguns pilares de execução deveriam ser mantidos, sobretudo para que as áreas mais críticas fossem acompanhadas, fruto da especificidade da Direção-Geral (como seja o caso dos Fundos de Sustentação e Funcionamento, uma vez que quem gere programas-quadro na Direção de Serviços da CDD não detém conhecimento orçamental, precisando muitas vezes de um apoio próximo). Faria sentido criar um grupo de apoio da DGPDN, em que as pessoas estariam na SGMDN e, assim, a própria da SGMDN passaria a prestar serviços partilhados a uma série de entidades, ou seja, geria um grupo de apoio com vários clientes. O modelo deveria ser criado de maneira a não duplicar trabalho. Agora há algo importante para a qual nos precisamos de preparar – o mundo está mais complexo, assim como a própria AP e a gestão documental, para além de que a população ativa daqui a 20 anos vai ser menor do que o que é agora, ou seja, haverá menos recursos, pelo que criar processos que sejam menos *labor intensive* tanto melhor. Adicionalmente, a ligação entre as entidades deve ser mantida por um gestor de conta (o equivalente a um chefe de divisão), que lidaria diretamente com a SGMDN e que na SGMDN haveria um gestor de conta para as questões financeiras, isto é, tem de haver uma porta de entrada e de saída dos assuntos, mas a execução propriamente dita, podia ser na SGMDN. Haveria um despacho de delegação forte no dirigente da entidade (DGPDN) e esse chefe de divisão poderia ter um braço direito, que basicamente só tinha de encaminhar necessidades para a SGMDN. Assim, no limite, a equipa seria constituída por duas pessoas que encaminhavam as necessidades e a satisfação dessas necessidades seriam realizadas pela SGMDN. Ao termos uma *pole* de equipas (DGPDN, PJM, IDN) a trabalhar junta garantia-se que, por um lado, quando houvesse um período de férias, os assuntos não ficavam parado, por outro lado, não se ia incomodar determinada pessoa fora do horário de trabalho. O conhecimento passaria a fluir entre as equipas, criava-se redundância, de modo que o serviço partilhado nunca falhasse com nenhum dos seus clientes. Naturalmente, antevendo que a avaliação pudesse ser um problema, poderia interessar que essas pessoas não fossem funcionários da SGMDN, mas das respetivas Direções-Gerais, mas que trabalhariam num ambiente misto. **Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa?** O primeiro risco é a demora em certos passos, ou seja, um cabimento ou compromisso são pedidos e a pessoa que regista pode estar com outra tarefa e, como tal, não ter disponibilidade. No entanto, o registo daquele compromisso é fundamental para adjudicar um serviço ou um bem e pode acontecer de se não adjudicar hoje, amanhã pode estar mais caro (exemplo das viagens). Assim, se no limite podia haver um grupo de apoio, no intermédio, podemos ter um modelo até um certo nível da despesa (neste momento, a DGPDN tem recursos para fazer até aos compromissos, facilitando a agilidade do processo), ficando o processamento da fatura na SGMDN, por causa do nível de verificação que se queira manter. Há outro risco, em que basicamente só há um processador na SGMDN. Caso aconteça um impedimento (por exemplo, uma licença, uma baixa), cria-se constrangimentos a montante, porque as coisas não fluem. Outro risco é o facto de teres um coordenador financeiro, não trabalha em rede com outros pares. Assim, deve trazer um background que o torne sensível, pela sua formação ou pela sua experiência profissional, a uma série de questões e que consiga “atacar” várias frentes ou corre-se o risco de não haver *expertise* suficiente para as exigências que lhe são colocadas. Se esse coordenador financeiro fosse um gestor de conta ou de cliente na SGMDN, estes gestores de conta como um todo, que podiam ser oficiais ou técnicos superiores, iam partilhando o mesmo “ecossistema” laboral, pelo facto de trabalharem juntos e servirem as entidades, (apesar de diferentes), iriam trocar experiências e, se calhar, resolver problemas uns dos outros e colmatar a ausência, caso houvesse algum impedimento, evitando a existência de alguma tensão que, por vezes, é gerada nos ombros do coordenador financeiro. **Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Sei que existe um manual com fluxogramas, mas não está devidamente divulgado. **Considera importante a sua existência?** Sim, senão correremos o risco perante determinado processo. Às vezes, parece que é algo novo, mas é algo que existe, mas não está documentado. Esquematizar os processos, permite que se perceba o racional, que às vezes é difícil de perceber, porque sempre foi feito da mesma forma. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** Considero que não existem, porque as tarefas já são feitas. Agora, não conseguindo convencer as várias entidades a fazer *outsourcing* dessas valências de grupo de apoio, pelo menos dizer aquilo que não abdicavam. O nível de serviço tinha de ser negociado com as várias entidades. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?**



Acho que cooperação e espírito de grupo é um bocadinho forte. Gera-se sobretudo interdependência da entidade cliente com a SGMDN. Cooperação e espírito de grupo não existe no modelo atual, mas no modelo de serviço partilhado que expliquei. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este trade-off é conseguido?** No modelo existente, o processo é realizado na Direção-Geral, exceto o registo em SIGDN, fazendo-me deduzir que o *driver* do modelo atual não foi tanto a eficiência e a otimização, mas a necessidade dos órgãos e serviços centrais aderirem ao SIGDN. O modelo atual não o chamaria de um modelo de serviços partilhados gerados pela SGMDN, é um modelo em que o registo no sistema de informação é feito pela SGMDN. Outro exemplo, existe um sistema de gestão documental (EDOCLINK), em que a ligação para a SGMDN é realizada por email. Assim, fazemos o *download* do ficheiro que está nessa plataforma e anexamos nos emails que a remeter, para de seguida a entidade carregar o ficheiro no sistema documental deles (EDOCLINK).

SAJ José Isidro – Sargento da área financeira da DGPDN (entrevista presencial, 27 de maio de 2022)

Como é que se operacionaliza todo o processo de realização de despesa entre a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas? O processo “administrativo” é elaborado na DGPDN e o processo contabilístico é elaborado na SGMDN, ou seja, o ciclo da despesa é operacionalizado pelas partes, complementando-se, cabendo à SGMDN a introdução dos dados relativos ao ciclo da despesa em SIGDN. **Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa?** Não, não acho adequado, quem na Direção faz o processo administrativo, deveria introduzir em SIG os dados referentes ao processo. **Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria?** Permitir às Direções-Gerais autonomia e, assim, seriam atingidas eficiência e eficácia. Penso que não se consegue atingir a “Eficiência” uma vez que, as Direções-Gerais não podem inserir os dados em SIGDN. Em vez de haver as voltas entre a DGPDN e a SG, far-se-ia tudo na Direção. Se tenho um assunto urgente, porque tenho de enviar para a SG? Não me sinto confortável em incomodar outras pessoas na SGMDN, por vezes fora de hora de serviço. **Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa?** O único risco que aponto é a morosidade no processo. Por uma questão de segregação de funções, não é possível fazer um processo do princípio ao fim, mas podia-se fazer o processo contabilístico dentro da própria “casa”. Como não temos perfil para executar em SIG, mesmo que queiramos, não podemos fazer nada – inclusive se a pessoa do outro serviço faltar. **Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Não tenho conhecimento de regulamento integrado. Existem normas de procedimento internos que visam assegurar e instruir quem intervém num determinado processo financeiro ou aquisitivo. Estas servem de complemento à prática. É importante haver tipo um *checklist*, mas o melhor é como se faz nos ramos – quem vai render recebe a passagem de serviço. **Considera importante a sua existência?** É extremamente importante. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** Não penso que desafio seja a palavra indicada, penso que com a constituição e implementação dos regulamentos se assegura uma melhoria contínua dos serviços. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?** Sem a mínima dúvida. É extremamente desafiante cumprir com os procedimentos, na forma como o processo está construído. Se não fosse a cooperação, era mais complicado. Naturalmente, procuramos ajudar a documentação à pessoa que o recebe na SGMDN para facilitar o processo. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este trade-off é conseguido?** Mesmo sendo um processo moroso, considero que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, mas a otimização dos recursos, não é promovida por parte da SG, uma vez que o processo financeiro está centralizado. Ajudaria muito a SGMDN promover essa descentralização dos processos. O *trade-off* não é conseguido, uma vez que para promover a otimização de recursos, os serviços deveriam ter acesso ao SAP enquanto executores. Se o assunto for urgente, o processo dá muitas voltas e, por vezes, o A tem de pedir um favor ao B, que por seu turno tem de falar com o C, para o processo funcionar, ou seja, tem de haver relações informais. O processo nos moldes em que está, depende mais das pessoas, isto é, só funciona, porque as pessoas fazem com que o processo funcione (por exemplo, fazer um pagamento fora de horas). Se tivéssemos autonomia, o processo era mais célere. Justifica-se ter uma equipa a trabalhar em determinadas matérias (no caso da DGPDN, as viagens, os suplementos de missão).

BGEN Paula Passos – Ex-Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial da DGRDN (entrevista presencial, 13 de maio de 2022)



Como se relaciona a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas quanto às fases da realização despesa? Das maiores dificuldades, constrangimentos que tive, tem a ver com o fator tempo, da demora nos vários pontos em que o processo vai a validação. Nós, militares conhecemos a ferramenta (SIGDN), contudo, quando chegamos ao MDN não conseguimos tirar partido desse conhecimento, porque nos são vedadas essas tarefas que trariam um benefício gigante; porque conseguiríamos atempadamente cabimentar, compromissar, fazer as variadas fases do processo. O facto de as Direções-Gerais estarem completamente dependentes da SGMDN, tem a ver com um modelo que foi implementado e que se considerou adequado. Muitas vezes, o processo era garantido à custa da boa vontade das pessoas e de muito pedir. Criam-se situações de dependência com perdas significativas (as pessoas nem sempre estavam, por terem situações na vida), nomeadamente ao nível das aquisições, em que, por exemplo, no caso das viagens, uma hora significa, muitas vezes, um valor maior, inflações que se vão somando nos vários processos de despesa e que não são analisadas e nem contabilizadas. É um modelo que poderia ter mais ganhos, na medida em que no Ministério existem militares de administração, ou eventualmente de outra especialidade ou outra arma, que conhecem o sistema de informação, sendo muito benéfico porque o sistema teria outro alcance. O processo é iniciado com a necessidade, que vai à área financeira para ir buscar o “envelope financeiro” e depois ir buscar a validação de outras áreas, seguindo para a SGMDN (para ir à SGMDN ter de ir ao Diretor-Geral). Toda esta burocracia traz aqui um conjunto de dias e horas que, por vezes, leva a que muitos processos não tenham sucesso. Tudo roda à volta de pessoas chave e que são essas pessoas que um dia se não estiverem tudo deixa de ser feito. Eles estão muito distantes da realidade, não conhecem os processos, ao trabalharem mecanicamente, isso tira valor. A DGRDN dependia, totalmente, da SGMDN desde o NPD até aos pagamentos da SGMDN. Aqui tem de existir a boa relação entre as pessoas das duas entidades. Estarmos tão distantes do sistema é prejudicial, porque nem sempre conseguimos ter o controlo necessário para que no final do ano possamos ter determinadas ações, direcionar determinados valores. **Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa?** O Ministério está a fazer um trabalho para os cidadãos e, com isto, nós acabamos por estar a pagar um valor hora às pessoas. As áreas identificam a necessidade, o processo segue toda uma tramitação (em que todos os minutos do processo contam - porque um dos graves problemas é o mercado) e há um conjunto de intervenientes (especializados). Não vejo sentido haver pessoas na DGRDN e na SGMDN a fazer as mesmas coisas, há uma **duplicação de tarefas**. Em todas as fases consigo ver vulnerabilidade. As viagens são o que melhor ilustram a situação. **Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria?** Se houvesse essa mudança dos serviços poderem lançar em SIGDN os cabimentos e compromissos, seria uma melhoria processual (Aqui a duplicação de funções ficaria perfeitamente obviada, conseguia-se colocar muito mais informação no processo e as pessoas estariam mais próximas da própria realidade). Havia grandes vantagens, porque se conseguia certamente tirar partido de economias de escala, na medida em que conseguirias especializar mais pessoas, ter um panorama diferente do que que é o teu orçamento e o que poderias gerir, na medida em que o tempo que demora o processo, perde-se a noção do quê que foi (não é um Excel que te vai dar a dinâmica - quando há um sistema em que te é disponibilizada a informação em tempo real, porque requer estar sempre a atualizá-lo). Aqui a duplicação de funções ficaria perfeitamente obviada, não existia, conseguia-se colocar muito mais informação no processo e as pessoas estariam mais próximas da própria realidade (qual a necessidade que se tratava). As vantagens seriam processo bem estruturado, não haver a questão de autorizações em momentos completamente diferentes, não ter de fazer mapas de Excel para controlar, bastaria, com isso, especializar pessoas em SIG. Conclusão: ajuste do processo até ao compromisso na Direção-Geral e a especialização das pessoas para evitar duplicação de funções. Aqui, trata-se de desbloquear atempadamente o processo. **Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa?** Há todo um conjunto de processos que temos de repensar e devemos ter pessoas a fazer, para termos eficiência. **Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Tenho uma vaga ideia que sim. **Considera importante a sua existência?** Parte pela necessidade de criar padrões e formas de funcionamento iguais. Eu própria tive essa dificuldade dentro da DGRDN em colocar todas as Direções de Serviço a utilizar os mesmos modelos e a perceber o processo da mesma forma – e isso é ao nível da entidade, mas que se replica para a SGMDN. A normalização serviu para agilizar o processo. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** Não fiz a pergunta. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?** Os assuntos, muitas vezes, só fluíam com a intervenção dos próprios chefes, nomeadamente na gestão de conflitos em detrimento de colocar valor no próprio processo, da sua análise ou planeamento para o futuro. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este trade-off é conseguido?** Na DGRDN coríamos muito, porque tínhamos um sentido de missão e um bom relacionamento.



Há muitas pessoas no ministério que não conhecem o processo de despesa. Consideram que é algo que só existe na área financeira e que nada tem a ver com elas. Não sabem que aquilo que pedem se vai transformar num processo de despesa e desconhecem as limitações para instruir o mesmo. Considero que era necessário evangelizar todo o Ministério nesta temática e fazer um match entre Direções-Gerais e Secretaria-Geral sem que isso significasse perda de competências, ou seja, em que cada um exercesse a sua função. Os militares são um veículo de conhecimento. Conhecendo o lado das forças armadas, conseguem agilizar os processos nesse sentido. Temos mais formação por força das nossas características em termos de instituição militar.

MAJ Luís Martins – Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial da DGRDN (entrevista presencial, 06 de maio de 2022)

Como se relaciona a Secretaria-Geral e os restantes Serviços Centrais do MDN em termos de concretização de tarefas quanto às fases da realização despesa?

Na DGRDN temos uma interação com a SGMDN em todas as fases do processo de despesa, porque como não executamos em SIGDN, acabamos por utilizar um sistema paralelo, que depois eles replicam. Criamos um sistema que foi desenvolvido internamente, que funciona em ambiente web, onde criamos requisições que enviamos por email para a SGMDN para emitirem os cabimentos, os compromissos, fazer os registos das faturas e, no final do processo, é enviado o processo completo para a SGMDN para concretização do pagamento. **E o processo da DGRDN é feito em papel ou é fica no formato web?** Em papel, mas estamos numa fase de procurar a transição, para desmaterializar o processo de despesa (fase ainda inicial). Vai haver uma mudança de gestão documental para que a nossa comunicação seja mais fluente. Com os dois processos distintos, mesmo que tivéssemos papel zero, teríamos de enviar para a SG para eles inserirem no sistema deles (EDOCLINK). No futuro, espero que seja possível os nossos sistemas comunicarem e o envio da nossa documentação ser digital. **Atendendo à especificidade de cada serviço e face às exigências da transformação constante que vivemos, considera adequado o número de intervenientes no processo alocados à execução de cada tarefa, no âmbito da realização da despesa?** Temos aqui um processo redundante, isto é, duplicação do processo de despesa, porque o facto de não executarmos em SIGDN e ser a SGMDN a fazê-lo por nós, temos de ter, também, o nosso sistema de controlo. Há aqui duas entidades que fazem a mesma coisa em sistemas diferentes. O nosso não é válido em termos contabilísticos, porque o sistema é o SIGDN, mas nós temos de fazer esse processo, até para uma questão de controlo. Com esta conceção que está criada, vejo poucas justificações para trabalharmos desta forma, acho que os serviços seriam mais proficientes se trabalhassem diretamente. Tudo bem que há um maior controlo e a questão do erro processual/administrativo fica mais diluída. Como há duas entidades a trabalharem nos seus sistemas, existe uma espécie de miniauditoria, do que no caso do operador fizer, diretamente, no sistema de forma isolada. Agora perde-se mais tempo com a duplicação de tarefas, pois obriga a estar mais pessoal nestas áreas. O facto de trabalharmos com um sistema paralelo, nós não perderíamos muito mais tempo a executar no nosso sistema. O que acontece, neste momento, é que registamos no nosso sistema e no conjunto de solicitações que a fazemos à SG, a pessoa, que faz o pedido, entra no rol de espera até que o mesmo seja realizado. Isso acaba por aumentar o cumprimento da resposta, não obstante serem excecionais e trabalharem bastante e bem. Uma das questões que fiz quando assumi estas funções, há um ano atrás, foi de questionar o porquê de isto funcionar desta forma. A ideia é concentrar essas competências num único órgão, que fizesse a transação de processos e uniformização. Mas se for um conjunto de “casas” pequenas possivelmente até ajuda, porque se calhar do outro lado não há recursos humanos suficientes para alocar uma área financeira em regime de exclusividade. Numa casa desta dimensão, penso que é muito mais difícil o sistema funcionar sem atrasos, apesar de eles serem céleres nas nossas respostas. **Tendo presente a importância da qualidade, rigor e tempestividade, que sugestões de melhorias processual ou simplificação administrativa introduziria?** Defendo que a DGRDN deveria trabalhar diretamente em sistema. Neste momento, só usamos o SIGDN financeiro, mas imagine que há vontade de implementar o SIGDN logístico, que só em si é mais complexo, com mais número de passos, com mais dificuldades de execução. Imagine que se avançava para um processo desses, qual seria a capacidade de resposta? Será que iria ser funcional? **Que riscos identifica em cada fase do processo de realização de despesa?** Como as duas entidades são diferentes, acaba por haver um género de controlo interno, que deteta os erros logo no início e isso é positivo. Eles têm uma área de verificação, os processos estão prontos para pagamento. Durante o ano é muito pacífico, eles não atrasam os processos nos pagamentos, mas no fecho do ano, nota-se que a capacidade de resposta e a verificação é mais demorada porque, efetivamente, o trabalho deles duplica. Não consigo identificar riscos. A própria segregação de funções é uma das mais-valias do processo, nessa fase de controlo, porque são duas entidades distintas. **Existe algum regulamento integrado que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Não tenho conhecimento do regulamento. **Considera importante a sua existência?** Se não existir, é fundamental. Se existir, está a haver uma falha na divulgação ou na nossa curiosidade/procura. Quando alguém chega aos serviços, devia haver um manual de boas-vindas/acolhimento da área financeira ou das funções para tomar conhecimento da entidade. Torna-se importante apresentar os procedimentos, quer aos que vêm dos ramos quer aos que vêm de outros ministérios, porque os que chegam a estes



serviços vêm de uma realidade completamente diferente. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** Não fiz a pergunta. **Considera que este modelo conduz à cooperação, interdependência das organizações e espírito de grupo?** Na maior parte das situações o processo é fluído, as relações são ótimas, mas há momentos que se vão criando atritos, principalmente quando o erro se dá, quando a comunicação se dá numa frequência diferente da do outro. **Em suma, considera que os serviços conseguem cumprir com a sua missão, cumprindo o ciclo da despesa, assegurando a sua capacidade de resposta, e em simultâneo a SG conseguir promover a pretendida otimização dos recursos, economias de escala? Este trade-off é conseguido?** De modo geral sim, contudo, o modelo podia ser otimizado. Haveria mais-valias, mas isso é uma discussão que se poderia e deveria ter, mas não há muita abertura, neste momento, para que isso aconteça. Temos tido alguns problemas de orçamento, o que limita o nosso funcionamento e, como tal, as nossas solicitações têm sido um bocadinho menores, mas, de facto, tem funcionado. Discordo com a questão de economias de escala, tirando a parte de controlo, de resto precisa de uma adequação. Temos pessoas que podem assumir as funções, mas não têm capacidade técnica o fazer, porque há muito tempo que trabalham no sistema paralelo e algumas delas nunca tiveram acesso ao SIGDN – o que faz com que o conhecimento SIGDN seja muito limitado. Tal implicaria formação para obter competência. Por outro lado, o facto de não trabalharmos com o sistema facilita em termos de tempo, o que considero que seja uma vantagem. Aí já vejo economias de escala, porque eles como têm o know-how suficiente para trabalhar as questões mais técnicas, traz mais-valias para os serviços. As tarefas de fecho de ano e as contas de gerência são mais exigentes. Como têm esse conhecimento, liberta os serviços das áreas mais técnicas - para isso, a DGRDN já não tem recursos, mas que resolve com o reforço dos ramos. Os militares estão muito à vontade com o próprio processo e a nossa carreira em relação a estas matérias é muito vasta, porque começamos desde muito cedo na nossa formação e é muito tempo de know-how. Muitos técnicos fazem formações em áreas que nada tem a ver com a parte financeira, sendo as experiências deles muito limitada. Criou-se uma Direção-Geral enorme, com uma abrangência de assuntos tremenda, com disparidade dos assuntos que, por vezes, nem se tocam. O ponto de ligação desses assuntos todos acaba por ser a DGSFA - Direção de Serviços de Gestão Financeira e Apoio, que inclui a área financeira e o património. Ao nível das aquisições, neste momento, temos as diversas Direções de Serviço a fazer contratação, porque não tínhamos recursos suficientes.

Dr.ª Carla Silva - Técnico Superior do IDN (entrevista presencial, 16 de maio de 2022)

Como se operacionaliza o processo de realização de despesa no IDN, em virtude da sua autonomia em termos de centralização? O IDN lança todo o processo de despesa em SIGDN, que vai desde o NPD até à finalização do pagamento. Temos processos logísticos e financeiros. Não existe, ainda, uma definição de muito clara o que é que deve ser feito em processo logístico e em financeiro. Em termos de opinião técnica, todos os processos que impliquem a aplicação da contratação pública devem ser logísticos, tudo o resto, ou seja, todos aqueles processos que não estão dentro da contratação pública ou são contratação excluída, devem ser financeiros. Por uma questão de segregação de funções, existem dois núcleos: o Núcleo de gestão de Recursos Financeiros e o Núcleo de Aquisições. **E a SGMDN em algum momento tem algum papel enquanto entidade coordenadora?** Tem na fase da contabilidade orçamental, caso seja necessária uma intervenção ao nível de alterações orçamentais, mas alguma dúvida que exista em matéria de classificação económica, o IDN recorre à SGMDN havendo uma relação cordial entre as entidades. Para o efeito, considero que o manual de classificação económica deve ser atualizado, porque daqui a uns anos não iremos ter classificações económicas, mas contas (as que existem no SNC-AP), permitindo que as pessoas se sintam familiarizadas. **Que riscos identifica na respetiva autonomia?** Um dos riscos é a existência de falta de pessoal. Uma das vantagens dos Serviços Partilhados é que não são necessários tantos recursos humanos para fazer uma determinada tarefa, uma vez que uma pessoa pode agregar tarefas de vários serviços. Outro risco é de não haver pessoas que façam o papel de verificação. É a mesma pessoa que faz tudo e não pode, porque há erros que se cometem. Um dos pontos que o IDN tem de cumprir do Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e é cumprido é a segregação de funções (não se pode cumprir segregação de funções, se só já existir uma pessoa única no processo todo). Com isso, perde-se a qualidade da informação e do trabalho. Deveria haver a figura de contabilista público. As pessoas deviam ser certificadas tecnicamente ao ponto de termos de saber o que é necessário responder à AT, à DGO, se regista em determinada rubrica e não em termos de apurar responsabilidades. **Considera que o processo de realização de despesa deveria ser centralizado?** Considero que não deve ser centralizado. Existe um conjunto de processos sim que devem ser centralizados. Considero que devia de existir bom sistema de Gestão Documental. **Que ganhos identifica que teria caso existe partilha de serviços comuns?** Haverá ganhos se o processo for bem construído. Neste momento, está a ser feito relativamente ao processamento de vencimentos e alguns dos processos. Contudo, eliminar a parte financeira do IDN para a SGMDN, nesta fase não. Pode-se começar com a centralização dos pagamentos. Não estou a ver um processo todo, nesta data, num serviço partilhado, mas estou a ver fases do processo em si. **O serviço tem implementado algum regulamento ou norma de controlo interno que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Todo o processo



não, o que encontrei foram algumas normas, desmanadas. Existem alguns regulamentos, mas que já não estão de todo atualizados. **Considera importante a sua existência?** Sim, sem dúvida. Mas atenção, os manuais não podem existir só por existir. Devem existir para serem utilizados e para serem cumpridos. Considero que, para além dos manuais, tem de existir uma coisa, que é conversar com as pessoas, isto é, deve haver reuniões onde se explique porque tem de ser assim. As pessoas têm de saber o trabalho de quem faz antes e de quem faz depois, para ter noção do circuito e de forma a facilitar o processo. Tem de haver um momento de reflexão para perceber se o processo está a ser bem feito, porque às vezes o processo não está bem. É preciso voltar atrás e fazer de novo. Temos é de estar todos envolvidos nisso. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** Considero que era bem recebido, mas acima de tudo, a envolvência da direção de topo é fundamental. A partir do momento em que achar importante que isso aconteça e exigir a sua constituição e implementação, as pessoas acompanham. O know-how é transmitido através de ver como o outro faz. Devia haver um manual de acolhimento.

Dr. Cláudio Aparício - Técnico Superior da PJM (entrevista presencial, 27 de maio de 2022)

Como se operacionaliza o processo de realização de despesa na PJM, em virtude da sua autonomia em termos de centralização? Ao nível do processo de despesa, o que acontece é o seguinte: existem vários serviços na PJM, que requisitam as suas necessidades, com a fundamentação da despesa, de acordo com o código dos contratos públicos. A fundamentação é essencial. Depois essa requisição segue para as aquisições, que pertence aos recursos financeiros, do qual o seu chefe, onde avalio a existência de cabimento orçamental, de dotação ou se há necessidade de realizar alguma alteração orçamental; posteriormente, a requisição vai a despacho ao chefe de divisão, que tem competência delegada para autorização de despesa até 5 000 €, quando é superior a 5 000 € vai ao Sr. Almirante (o Diretor-Geral); seguidamente, esse despacho regressa ao chefe dos recursos financeiros e com a equipa da área financeira da parte da contabilidade e da parte das aquisições elaboramos o processo de despesa. **E elaboram em SIGDN?** Sim, elaboramos em SIGDN. **E esse processo é materializado ou encontra-se em sistema de gestão documental?** O processo ainda está em papel, mas quando foi a fase do COVID tentámos desmaterializar, ou seja, tentámos passar a documentação para digital, mas tem havido algumas dificuldades tanto nas assinaturas como nos meios informáticos para se poder realizar a desmaterialização. **A Secretaria-Geral não deixa de ser uma entidade coordenadora?** A Secretaria-Geral não deixa de ser uma entidade coordenadora. É uma entidade que apoiar o serviço, mas a PJM é sempre autónoma na execução. **Que riscos identifica na respetiva autonomia?** Existem alguns riscos neste processo: a falta de recursos humanos, a necessidade de as pessoas terem de ser mais técnicas (especializadas) – é preciso perceber de SNC-AP, ter noções de contabilidade, a rotatividade às vezes dificulta a aprendizagem dos procedimentos, das rotinas, dificuldade com a segregação de funções porque as pessoas são poucas (contudo, tentámos colmatar esta situação trazendo para níveis mais acima – por exemplo, a autorização de pagamentos, em que a tesouraria tem o pedido de pagamento, a autorização passa pelo chefe da área financeira e pelo chefe de divisão). **Considera que o processo de realização de despesa deveria ser centralizado?** Considero que é mais vantajoso para a PJM o processo de realização de despesa estar como está. Foi um problema já evidenciado, há muitos anos atrás, e que ficou definido assim. Com a operacionalidade e a despesa que é necessário fazer – executar rapidamente, para dispor dos meios rapidamente (porque as equipas têm de se deslocar para os locais e há situações inopinadas) –, a centralização talvez não permitisse que se cumprisse com a legalidade da despesa pública, com os trâmites do processo, e compromettesse um pouco a celeridade do processo. **Que ganhos identifica que teria caso existe partilha de serviços comuns?** Ao nível do processo despesa em si, não considero que existisse, assim, muitas vantagens a nível da partilha; talvez noutras áreas sim, como por exemplo, a contratação - como já existe a UMC. **O serviço tem implementado algum regulamento ou norma de controlo interno que caracterize as etapas do processo, a sua relação com os serviços e a identificação dos responsáveis?** Sim, temos uma norma interna definida, até despachado pelo Sr. Diretor-Geral, com o fluxo do processo da despesa – os serviços fazem a requisição, quem indica a existência da dotação orçamental, quem faz o enquadramento do procedimento de aquisição, da autorização da despesa, do cabimento até ao pagamento. Temos isso definido para que não haja problemas de maior. **Considera importante a sua existência?** Sim é importante. Até é importante até ao nível geral, para quem não tem tanta noção de como poderá ser um procedimento aquisitivo, de despesa. É divulgação geral para as pessoas tomarem conhecimento como devem requisitar algo e o que isso vai acarretar mais à frente. **Que desafios podem existir com a sua constituição e implementação?** Não se aplica.