



INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DE COIMBRA

Mestrado em Controlo de Gestão

RELATÓRIO DE ESTÁGIO

A EMBAIXADA DE PORTUGAL NA SUÉCIA

Maria Dulce Cabral Grade dos Santos nº 9967

Coimbra
outubro 2015



INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DE COIMBRA

Mestrado em Controlo de Gestão

RELATÓRIO DE ESTÁGIO

A EMBAIXADA DE PORTUGAL NA SUÉCIA

Maria Dulce Cabral Grade dos Santos nº 9967

Orientação: Dra. Lúcia Santos, docente do ISCAC
Supervisão: Embaixador José Júlio Pereira Gomes

Coimbra
outubro 2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os intervenientes no meu percurso académico que me incentivaram e apoiaram e sem os quais não teria sido possível chegar aqui.

Ao Embaixador José Júlio Pereira Gomes e Embaixatriz Maria Irene Groba por proporcionarem todas as condições necessárias à minha integração na Embaixada de Portugal em Estocolmo.

Ao Primeiro Secretário Dr. André Oliveira, pelos desafios que me colocou e me ajudou a superar.

À Dra. Tereza Forsberg pela paciência e pelos preciosos ensinamentos que me transmitiu.

À Dra. Patrícia Vilhena, Dra. Dalila Söderberg e Anabela Neves por tudo o que me transmitiram e por contribuírem para eu não sentir tantas saudades durante a minha estadia na Suécia.

Ao Dr. Eduardo Souto Moura e ao Dr. Paulo Ramos pelos conhecimentos que me transmitiram acerca da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal.

Ao Dr. Oto Oliveira e à Dra. Ana Carreira pelos conhecimentos que me transmitiram acerca do Turismo de Portugal.

À Dra. Lúcia Santos por aceitar ser minha orientadora, pelo saber que me transmitiu, pelas opiniões e críticas e pelo precioso incentivo para avançar, demonstrando total colaboração ao longo da realização deste trabalho.

Aos meus pais e ao meu irmão, a quem sou eternamente grata pelo incentivo incansável, por acreditarem em mim e por compreenderem as minhas ausências.

À minha amiga Daniela Sousa pelo incentivo e por não me ter deixado desistir.

Ao Nuno Almeida pela paciência e compreensão pela minha ausência.

“Those who are not prepared for the apprehension of a great purpose should fix the thoughts upon the faultless performance of their duty, no matter how insignificant their task may appear. Only in this way can the thoughts be gathered and focussed, and resolution and energy be developed, which being done, there is nothing which may not be accomplished”

James Allen in *As a Man Thinketh*

RESUMO

Palavras-chave: Embaixada, Administração Pública, controlo interno, Sistema de controlo interno, procedimentos de controlo interno, risco de auditoria.

Este Relatório pretende responder na sua essência a duas questões: Não existindo uma formalização de alguns procedimentos de controlo, especificamente para a Embaixada, quais os procedimentos que estão a ser executados de modo informal? Em que medida essa informalidade pode ameaçar a efetividade do controlo interno? Situando a Embaixada de Portugal na Suécia na estrutura da Administração Pública, analisam-se riscos prioritários, considerando a natureza específica do processo de gestão de dinheiros públicos. É também abordado o Sistema de Controlo Interno da Administração Pública procurando perceber qual o órgão sectorial responsável pelo controlo interno na Embaixada. Destacando-se como órgão do Sistema de Controlo Interno que compreende as Embaixadas, procura-se entender a incidência da Inspeção Geral Diplomática e Consular. A revisão teórica abordou também o conceito de *New Public Management*, a evolução desse paradigma em Portugal e a abordagem Emergente da Administração Pública. São também enquadrados no âmbito das práticas da Administração Pública, os processos inerentes à orçamentação, despesas e receitas da Embaixada. As atividades desenvolvidas pela mestranda permitiram adotar uma metodologia qualitativa sob a forma de estudo de caso, limitado no tempo e materializado num estudo descritivo e exploratório.

As principais conclusões referem que a informalidade de procedimentos de controlo interno não afeta a eficácia do controlo interno. No entanto, essa informalidade leva à difícil caracterização dos processos e conseqüente dificuldade em medir e controlar. Considera-se que na Embaixada existe ainda uma abordagem de riscos dispersa, uma vez que as estratégias e políticas implementadas não contemplam todos os processos. Conseqüentemente o apetite pelo risco não é claramente definido, não permitindo a sua gestão corporativa e total integração nas operações.

ABSTRACT

Key Words: Embassy, Public Administration, Internal Control, Internal Control System, Internal Control procedures, Audit Risk.

This report intends to answer in essence to two issues: in the absence of a formalization about some control procedures specifically for the embassy, which procedures are being carried out informally? How does that informality can threaten the effectiveness of internal control? Positioning the Embassy of Portugal in Sweden inside the structure of the Public Administration, priority risks are analyzed, noticing the specific nature of management of public monies. It is also studied the internal control system of the Public Administration trying to identify which body is responsible for internal control at the Embassy. Standing out as an organ of the internal control system comprising the embassies, it seeks to understand the incidence of the Diplomatic and Consular General Inspection. The literature review has also addressed the concept of New Public Management, the evolution of this paradigm in Portugal and the emerging approach to the Public Administration. Under the practices of the Public Administration, are also framed the budgeting, expenditure and income processes of the Embassy. The activities developed by the graduate student allowed to adopt a qualitative methodology in the form of a case study, limited in time and embodied as a descriptive study.

Key findings indicate that the informality of internal control procedures does not affect the effectiveness of internal control. However, this leads to difficulty in defining informal processes and consequent difficulty in measuring and controlling. A dispersed risk approach at the Embassy still exists because of the implemented policies and strategies which do not include all processes. Consequently the risk's appetite is not clearly defined, not allowing their corporate management and full integration in the operations.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
BLT	Direção de Serviços das Relações Bilaterais
BSC	Balanced Scorecard
Camões, IP	Instituto Português da Cooperação e da Língua
CCSCI	Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração
CEO	Chief Executive Officer
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CLP	Centro de Língua Portuguesa
CRC	Conservatória de Registo Civil
CRP	Constituição da República Portuguesa
CVRD	Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas
CVRC	Convenção de Viena sobre Relações Consulares
DGA	Departamento Geral de Administração
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção Geral do Orçamento
DGACCP	Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas
DL	Decreto Lei
DR	Decreto Regulamentar
DSAF	Direção de Serviços de Administração Financeira
DSAPE	Direção de serviços de Administração Patrimonial e Expediente
ESV	Ekonomistyrningsverket
FRI	Fundo para as Relações Internacionais
GAID	Gabinete de Apoio ao Investidor da Diáspora
GSG	Gabinete da Secretaria-geral
IDI	Instituto Diplomático
IFAC	International Federation of Accountants
IGDC	Inspeção-Geral Diplomática e Consular
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IIA	Institute of Internal Auditors
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INE	Instituto Nacional de Estatística
INTOSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
ISA	International Standard on Auditing
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
KAM	Key Account Manager
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MF	Ministério das Finanças
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NPM	New Public Management
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OFF	Orçamento de Funcionamento de Posto
PEP	Passaporte Eletrónico Português
PIDDAC	Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração
SAC	Serviços de Administração Consulares
SAF	Serviços de Administração Financeira
SCI	Sistema de Controlo Interno
SE	Secretaria de Estado
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG	Secretaria-Geral
SGC	Sistema de Gestão Consular
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIGRE	Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral
SIRIC	Sistema Integrado do Registo e Identificação Civil
SPE	Serviço Periférico do Estado
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros

POCP	Plano Oficial de Contas Português
TAP	Transportes aéreos portugueses
TC	Tribunal de Contas
TVU	Título de Viagem Único
UE	União Europeia
VCP	Serviços vistos e circulação de pessoas

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	XII
ÍNDICE DE QUADROS	XIII
ÍNDICE DE TABELAS.....	XIV
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	VII
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLO	2
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2
1.1. ESTRUTURA.....	2
1.2. A REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MODELO GESTIONÁRIO	4
1.3. FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS – AS EMBAIXADAS	14
1.4. O CONTROLO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
1.4.1. Tipos e modalidades de controlo	17
1.4.2. O controlo interno segundo as estruturas conceptuais do COSO	20
1.4.2.1. Estrutura conceptual COSO I.....	21
1.4.2.2. Estrutura conceptual COSO II – Modelo de Gestão dos Riscos Empresariais23	
1.5. A AUDITORIA E O SCI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	25
1.5.1. Auditoria	25
1.5.2. Sistema de controlo interno	29
1.5.2.1. Componentes do SCI	31
1.6. A ORÇAMENTAÇÃO	35
1.6.1. O conteúdo do orçamento	39
1.6.1.1. Despesas.....	40
1.6.1.2. Receitas.....	44
CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS E METODOLOGIA	48
2. OBJETIVOS	48
2.1. OBJETIVOS GERAIS.....	48
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	48
2.3. QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO	48
2.3.1 Metodologia	49
CAPÍTULO 3 – APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE ACOLHIMENTO	52
3. A EMBAIXADA	52
3.1. ESTABELECIMENTO E RUTURA DE RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS	54
3.2. FUNÇÕES DE UMA MISSÃO DIPLOMÁTICA	56
3.3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL	58
3.3.1. Embaixada	58
3.3.1.1. Articulação com o consulado Honorário de Gotemburgo	60
3.3.1.2. Articulação com os vários departamentos do MNE	61
3.3.1.3. Articulação com o Camões, I.P.	63

3.3.2. Delegação externa da AICEP	63
3.3.3. Delegação do Turismo de Portugal, IP	67
3.4. PROCESSOS DE GESTÃO E CONTROLO	70
3.4.1. Receitas	70
3.4.1.1.Princípios e Regras	72
3.4.1.2. Procedimentos do processo de receita	73
3.4.1.3. Orçamento de funcionamento de posto	78
3.4.2. Despesas	82
3.4.2.1. Bens inventariados	85
3.4.2.2. Recursos Humanos	88
3.4.2.2.1. Assiduidade	89
3.4.2.2.2. Recrutamento dos colaboradores para a Embaixada	89
3.4.2.2.3. Vencimentos	90
3.4.2.2.4. Autorização para a realização de missões de serviço público	92
3.4.3. Prestação de contas	93
3.4.4. Mala diplomática	97
CAPÍTULO 4 – ATIVIDADES DESENVOLVIDAS DURANTE O ESTÁGIO	99
4.PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E TOMADA DE CONHECIMENTO	99
4.1. ATIVIDADES PROPOSTAS PELA EMBAIXADA	101
4.1.1.Redação do contributo da embaixada de portugal para a síntese informativa consular - <i>the stockholm consular newsletter</i>	101
4.1.2. Apoio à gestão do expediente da secção consular	102
4.1.3.Colaboração em processos de gestão e administração de recursos	105
4.1.3.1 Otimização, atualização e gestão do inventário da Residência do Embaixador e da Chancelaria	105
4.1.3.2. Classificação económica das despesas	108
4.1.3.3. Reporte financeiro ao MNE e TC	109
4.1.3.4. Recrutamento por concurso externo para a categoria de Assistente Técnico	110
4.1.4. Apoio à execução do plano de atividades culturais e em outras matérias julgadas relevantes	110
4.2. ATIVIDADES PROPOSTAS PELA ESTAGIÁRIA	113
4.2.1.Sistema de controlo interno e da gestão de risco implementados na embaixada	114
4.2.1.1.Receitas	116
4.2.1.2.Despesas	122
4.2.1.3.Recursos Humanos	127
4.2.1.4 Inventários	130
CAPÍTULO 5 - ANÁLISE CRÍTICA E RECOMENDAÇÕES	135
5.1. ANÁLISE CRÍTICA	135

5.1.1.Confiança nos controlos internos e na gestão do risco	136
5.2. RECOMENDAÇÕES	145
5.3.CONCLUSÕES	147
BIBLIOGRAFIA	151
ANEXOS	157
Anexo I - Pesquisa Relativa ao Governo Sueco	158
Anexo II - The Stockholm Consular Newsletter	179
Anexo III - Procedimento Administrativo - Procura de Familiar	185

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 - Classificação da Administração Pública	3
Figura 1.2 - Principais fatores que afetam o desenvolvimento da Administração Pública	8
Figura 1.3 - Do Autoritarismo Burocrático ao Neopatrimonialismo Europeizado.....	9
Figura 1.4 - Entidades que desenvolvem processos de controlo no Estado Português.....	18
Figura 1.5 – Sistema de Controlo Interno do Estado	30
Figura 1.6 - Elaboração de Orçamento Estado.....	63
Figura 1.7 - Classificação orgânica do orçamento de funcionamento	40
Figura 1.8 - Classificação e desagregação da despesa em agrupamentos económicos.....	42
Figura 3.1 - Emissão de título de viagem e/ou documento de identificação provisório para cidadão português residente na Letónia.....	55
Figura 3.2 - Organograma da Embaixada de Portugal em Estocolmo em junho de 2015.....	58
Figura 3.3 - Nomeação e acreditação do Cônsul Honorário.....	60
Figura 3.4 - Organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros	62
Figura 3.5 - Relação empresas/AICEP para internacionalizar/exportar	64
Figura 3.6 - Relação investidores/AICEP	65
Figura 3.7 - Articulação da delegação de Turismo - Investimento/internacionalização.....	69
Figura 3.8 - Processo Receitas – Recebimento e Destino	72
Figura 3.9 - Processo de recebimento das receitas na secção consular.....	74
Figura 3.10 - Exemplo de serviço cuja receita é dividida em parcelas.	75
Figura 3.11 - Devolução do MOMS (IVA).....	76
Figura 3.12 - Processo Orçamento de Funcionamento de Posto (OFP)	81
Figura 3.13 - Processo realização de despesa suportada pelo FRI	83
Figura 3.14 - Procedimento abate de bens inventariados integrados no inventário FRI.....	86
Figura 3.15 - Adição de bens adquiridos ao inventário.....	87
Figura 3.16 - Recrutamento trabalhadores nos Serviços Periféricos Externos	90
Figura 3.17 - Desagregação e pagamento dos vencimentos	91
Figura 3.18 - Autorização para a realização de missões de serviço público	92
Figura 3.19 - Procedimento – Mala diplomática.....	98
Figura 4.1 - Inventário Residência/Chancelaria	107
Figura 4.2 - Processo do plano de atividades culturais	111
Figura 4.3 - Processos alvo de análise	115
Figura 4.4 - Evolução dos atos consulares Estocolmo/Gotemburgo de 2011 a abril de 2015	122

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Estrutura da Administração Pública em Portugal	3
Quadro 1.2 - Comparação das perspetivas: Tradicional AP, New Public Management e Abordagem Emergente da AP	12
Quadro 1.3 - Autonomia administrativa e financeira	15
Quadro 1.4 - Organismos Internacionais que normalizam as práticas de auditoria	27
Quadro 1.5 - Tipos de Auditoria na Administração Pública	28
Quadro 1.6 - Atividades de controlo financeiro público.....	32
Quadro 1.7 - Princípios e Regras do Orçamento de Estado.....	37
Quadro 1.8 - Caracterização da autonomia relativamente às principais áreas financeiras.....	40
Quadro 3.1 - Organização da Rede Consular.....	57
Quadro 3.2 - Funções dos Funcionários da Embaixada.....	59
Quadro 3.3 - Consulado Honorário Gotemburgo: Características gerais e campo de ação	61
Quadro 3.4 - Delegação externa da AICEP em Estocolmo – Funções	66
Quadro 3.5 - Delegação Externa do Turismo de Portugal – Funções	68
Quadro 3.6 - Proposta de orçamento de funcionamento do posto (OFP) para n+1.....	79
Quadro 4.1 - Caracterização do projeto “ The Stockholm Consular Newsletter”.....	100
Quadro 4.2 - Apoio à gestão do expediente da secção consular	102
Quadro 4.3 - Sistemas informáticos de apoio à gestão do expediente na secção consular	103
Quadro 4.4 - Gestão do inventário: Aprendizagens e dificuldades.....	106
Quadro 4.5 - Gestão de viaturas	107
Quadro 4.6 - Principais aprendizagens e dificuldades no âmbito do processo de Recrutamento	109
Quadro 4.7 – Matriz de risco - processo receitas à data de julho de 2015.....	116
Quadro 4.8 - Listas de tarefas automatizadas pelo SGC.....	119
Quadro 4.9 - Matriz de risco – processo despesas à data de julho de 2015.....	123
Quadro 4.10 - Matriz de risco – processo recursos humanos à data de julho de 2015.....	127
Quadro 4.11 - Matriz de risco – processo inventários à data de julho de 2015.....	130
Quadro 5.1 - Instrumentos de Pilotagem utilizados na Embaixada	135
Quadro 5.2 - Avaliação Preliminar do Risco de controlo e Risco de Detecção à data de julho de 2015	138
Quadro 5.3 - Resumo dos procedimentos de auditoria realizados até julho 2015 e a realizar	142

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.1 - Classificação Funcional da Despesa.....	41
Tabela 1.2 - Classificação económica das despesas / rúbricas.....	42
Tabela 1.3 - Classificação da despesa por programas	43
Tabela 1.4 - Desagregação das receitas públicas.....	45
Tabela 3.1 - As três primeiras Embaixadas estabelecidas por Portugal.....	53
Tabela 3.2 - Receitas – Conta de gerência da Embaixada	71
Tabela 3.3 - Mapa de controlo da execução orçamental mensal.....	82
Tabela 3.4 - Modelo 6 – Relação de documentos de despesa/ guias de entrega	93
Tabela 3.5 - Prestação de contas mensal	95
Tabela 3.6 - Prestação de Contas Anual ou encerramento de conta de gerência.....	96

INTRODUÇÃO

O presente relatório decorre de um estágio de natureza profissional, realizado na Embaixada de Portugal na Suécia¹ ao abrigo do programa de estágios externos promovido pelo IDI e do programa ERASMUS +, no período de 12 de janeiro a 3 de julho de 2015, equivalente a 960 horas.

A necessidade de estabelecer um primeiro contacto com a realidade laboral no âmbito da gestão, obtendo formação em posto trabalho, motivou a mestranda a optar pela realização de um estágio profissional. Com vista a uma mudança de profissão, procurou um estágio externo para testar a sua própria capacidade de adaptação, tanto ao nível pessoal como ao nível profissional.

De acordo com o plano de estágio previamente elaborado, pretendia-se uma apreciação dos sistemas de controlo de custos, de orçamentação e de controlo interno na Embaixada. Para a concretização deste objetivo geral, as atividades desenvolvidas durante o estágio pautaram-se segundo objetivos específicos centrados no conhecimento da entidade acolhedora em termos de funcionamento e organização; no enquadramento normativo e legal do sistema de controlo na Administração Pública; no conhecimento e compreensão do sistema de informação, do sistema de controlo de custos e de orçamentação da Embaixada; na apreciação da gestão de risco e do sistema de controlo interno e no conhecimento acerca dos recursos disponíveis na Embaixada.

Com a elaboração deste relatório pretende evidenciar as principais atividades desenvolvidas durante o estágio e as principais competências profissionais e pessoais adquiridas.

Para facilitar uma perceção clara do ambiente organizacional onde decorreu o referido estágio, a mestranda começa por fazer uma revisão da literatura abrangendo o campo de ação das atividades que foram desenvolvidas e uma apresentação da organização de acolhimento. Por conseguinte, são descritas as principais atividades desenvolvidas - propostas pelo Instituto Diplomático (IDI) e propostas pela própria mestranda, considerando os objetivos previamente delineados bem como a metodologia utilizada. Por fim, apresenta uma análise crítica do estágio incluindo uma autocrítica ao seu contributo profissional e algumas sugestões de melhoria decorrentes da sua perspetiva de análise e da experiência que vivenciou neste período. Termina com a conclusão e referências bibliográficas.

¹ Doravante a Entidade acolhedora do Estágio - Embaixada de Portugal na Suécia - será designada por Embaixada.

CAPÍTULO 1 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLO

O presente capítulo visa apresentar uma revisão da literatura que serviu de suporte ao estudo do campo de ação da Embaixada de Portugal em Estocolmo, bem como à prossecução das atividades desenvolvidas durante o estágio nesta organização.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando se discute acerca da realidade no setor público é fundamental o conhecimento de que o mesmo compreende todas as entidades controladas pelo poder político. Neste âmbito estão compreendidas as entidades pertencentes ao setor público administrativo e as entidades do setor público empresarial que se diferenciam essencialmente pela lógica de funcionamento, sendo o funcionamento das segundas de acordo com a lógica de mercado. Considerando o âmbito do setor público administrativo. PEREIRA *et al.* (2012) esmiúça estas diferenças na sua obra referindo que o setor público administrativo é ainda alvo de duas abordagens diferentes no que concerne ao âmbito e forma de apuramento de contas. Na sua ótica de análise e recorrendo ao Sistema Europeu de Contas (SEC95)², para uma entidade ser classificada nas administrações públicas o valor das receitas próprias deverá ser inferior a 50% dos custos de produção³. A inclusão no universo das administrações públicas dependerá portanto do tipo de financiamento cuja proveniência deverá ter origem em subsídios de outra entidade pública financiada por prestações obrigatórias, sendo controlado por entidades das administrações públicas.

1.1. ESTRUTURA

Perceber a estrutura da administração pública portuguesa vai permitir situar onde se enquadra a administração de uma Embaixada. Para tal basta analisar o **quadro 1.1** *infra* onde constam três níveis de governo: governo da República ou administração central que engloba como subsectores o Estado e Fundos e Serviços Autónomos, governos regionais- incluem as regiões autónomas da Madeira e Açores - e, os governos locais e a Segurança Social.

² A metodologia do SEC95 foi substituída em 2014 pelo novo Sistema Europeu de Contas: o SEC 2010. Este novo Sistema visa substituir todos os sistemas contabilísticos adotados na elaboração das contas dos Estados-Membros, permitindo alcançar resultados comparáveis entre todos.

³ Os autores mencionados utilizam o exemplo das universidades para explicar a aplicação deste princípio. Se durante três anos consecutivos este rácio exceder os 50%, as universidades ficam fora do perímetro da Administração Pública. No entanto, o n.º2. do artigo 76º da Lei Constitucional 1/2005, de 12 de agosto assegura que no caso das universidades este princípio não se aplica uma vez que por diploma legal são declaradas Fundos e Serviços Autónomos independentemente das suas receitas próprias.

As Embaixadas enquadram-se no âmbito do governo da República, nos Fundos e Serviços autónomos da Administração Central e associam-se à descentralização administrativa que vai muito para além da simples desconcentração de poderes.

Quadro 1.1 - Estrutura da Administração Pública em Portugal

Tipo de Administração	Serviços Integrados	Serviços Autónomos
Administração Central		
	Estado	Serviços e Fundos Autónomos da AC
Administração Regional e Local		
	Administração Regional	
	Órgãos dos Governos Regionais	Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional
Administração Local		
	Distritos, Municípios, Freguesias	Serviços autónomos da Adm. Local
Segurança Social		

Fonte: Adaptado de PEREIRA *et al.* (2012)

Numa outra perspetiva, a classificação do universo subjacente à Administração Pública pode ocorrer de acordo com a **figura 1.1** *infra*. Do ponto de vista jurídico a administração de uma embaixada situa-se na alçada do Estado sob administração direta e periférica.



Figura 1.1 - Classificação da Administração Pública

Fonte: Adaptado de ALVES (2013)

Esta classificação pretende sobretudo espelhar a descentralização política, apesar de suscitar ambiguidade pela sugestão de, a título de exemplo, as autarquias locais poderem ser independentes da administração pública. No que concerne à autonomia e independência, cada um dos níveis de governo presentes no **quadro 1.1** *supra* goza de elevado grau de autonomia e independência política, financeira, patrimonial e administrativa. Deste modo, todos têm atribuído orçamentos propostos pelos respetivos executivos e aprovados nas respetivas assembleias representativas - Assembleia da República, Assembleias Regionais e Municipais - e elaboram as contas de cada exercício. (PEREIRA *et al.*, 2012).

Os supramencionados autores sublinham ainda que a proveniência dos seus recursos é assumida pelas receitas fiscais obtidas direta e indiretamente (no caso de transferências provenientes de outros níveis do governo). Deste modo, os fundos comunitários e grande parte das receitas fiscais são absorvidos pela administração central, enquanto que as administrações local e regional recebem transferências comunitárias e do Orçamento do Estado, a par de receitas próprias.

1.2. A REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MODELO GESTIONÁRIO

A administração pública portuguesa tem sido, nas últimas décadas, palco de várias reformas, com vista à adequação das suas práticas ao contexto atual - globalizado. Essas mesmas reformas foram suportadas teoricamente por dois paradigmas de acordo com ROCHA (2001): a teoria da escolha pública – que enfatiza a necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a burocracia e acentua a necessidade de centralização e o paradigma designado como managerialismo, também conhecido como *New Public Management* – focado na necessidade de agilizar a Administração Pública, e na introdução de modelos de gestão empresarial, substituindo os processos e métodos administrativos (MARQUES e ALMEIDA, 2004).

Embora com objetivos comuns que visam o desmantelamento do Estado de *welfare*, estes dois paradigmas têm pressupostos teóricos diferentes sendo alvo de permanente discussão, o que não tem impedido que os governos os tenham adaptado em simultâneo mesmo com os conflitos causados pela sua coexistência (ROCHA, 2001).

No que respeita ao primeiro paradigma, a estrutura e funcionamento da Administração Pública funcionou ao longo de mais um século, sob o modelo profissional Weberiano, mais conhecido por: burocrático (ROSA, 2012). Este modelo caracterizava-se no âmbito organizacional pela prevalência da ordem, disciplina e total previsibilidade do comportamento dos seus participantes na busca da eficiência.

CHIAVENATO (2005) apresenta as seis dimensões da burocracia, segundo Weber, que caracterizam este modelo:

- 1- Divisão do trabalho: alto grau de especialização profissional e pessoas tecnicamente qualificadas. Cargos fragmentados em tarefas simples, rotineiras e bem definidas.
- 2- Hierarquia de autoridade: cada nível é supervisionado e controlado pelo superior. A autoridade está bem definida e estruturada em pirâmide.
- 3- Regulamentação: normas, regras e procedimentos formais e escritos que permitem eliminar decisões arbitrárias, regulando e controlando as ações dos empregados.
- 4- Comunicações formalizadas: todas as comunicações são efetuadas por meios escritos e documentadas.
- 5- Impessoalidade: ênfase nos cargos e não nas pessoas de forma a assegurar que as regras e os controles sejam aplicados uniformemente.
- 6- Competência profissional: a admissão e a progressão na carreira são baseados na competência técnica e profissional, com base em concursos ou provas de seleção. Mediante o tempo de serviço, o profissional progride na carreira dentro da organização, para promoção, progresso e acesso na escala hierárquica.

As mudanças associadas à globalização e o ambiente de incerteza e instabilidade tornaram este modelo obsoleto. Adicionalmente, a complexidade do Homem também não era contemplada nas suas dimensões. A burocracia de Weber tornou-se portanto inadequada por não permitir a flexibilidade e inovação, implícitas neste novo contexto.

ROCHA (2001) aponta as seguintes disfunções ao modelo Weberiano: interiorização das regras e apego exagerado aos regulamentos; excesso e formalismo de papéis; resistência à mudança; despersonalização do relacionamento; sobreposição da categoria à competência; superconformidade às rotinas e procedimentos; sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

A Administração Pública contemplava, de acordo com este paradigma, organizações lentas e inflexíveis demais para enfrentar a mudança, que assentavam numa gestão pública tradicional, com objetivos vagos, mais orientada para o público do que para os cidadãos (Dias *et al*, 2011:7; Nunes, 2004: 40, citados por ROSA (2012)).

Estas disfunções foram alvo de contestação e a crise do Estado do *Welfare* propiciou questionar o modelo Weberiano e procurar novos paradigmas. Embora se tenha efetivado a utilização de novos paradigmas, o modelo burocrático persiste e continuará a persistir em setores públicos, alvo de reformas administrativas baseadas em valores e práticas da NPM e nas doutrinas de *new governance* (LIRA, 2014).

Pode-se constatar que estamos atualmente perante um modelo híbrido onde convivem novas e velhas práticas (ARAÚJO, 2008).

Relativamente ao segundo paradigma, que se sucedeu à burocracia, denominado como managerialismo ou NPM, este tinha como principal objetivo reverter a abordagem tradicional da gestão pública reduzindo ou eliminando as diferenças entre os setores público e privado, deixando de enfatizar apenas os processos de prestação de contas em si, passando a enfatizar os resultados dessa prestação de contas (BACH,2011).

Estes objetivos são sustentados, de acordo com a perspectiva de vários autores, resumida por BACH (2011), por algumas medidas como:

- redesenho de fronteiras eficientes;
- processos de privatização e contratação de serviços *outsourcing* no setor público.

Complementadas por reguladores de mercado independentes, reformas estruturais - mudando a estrutura burocrática e hierárquica de governação para estruturas compatíveis com o mercado; o fortalecimento dos poderes e responsabilidades dos gestores públicos – usando técnicas de gestão que já estão em prática no setor privado. Isto inclui promoções das performances de gestão, valorização das competências de liderança em vez da experiência política, deixar de enfatizar regras uniformes de gestão, passar a enfatizar mais os controlos de *outputs* em vez dos de *inputs*, separar a elaboração de políticas da sua implementação, *standards* de práticas de reporte e mensuração, ênfase na qualidade dos serviços e orientação para o consumidor. O mesmo autor refere ainda uma quarta medida, relacionada com a reforma e regulação das relações laborais, começando pelo encorajamento para a difusão de práticas de gestão de recursos humanos.

O que tem acontecido efetivamente na Administração Pública representa um conjunto de reformas que incidiram sobretudo sobre serviços, estruturas, estatutos, a forma de organização, instrumentos de gestão e foram baseadas nos princípios do *New Public Management*, com algumas nuances de orientação para o cidadão, de desburocratização e de qualidade (FERRAZ, 2008). As estratégias de reforma adotadas incluíram essencialmente cortes orçamentais, venda de bens do estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos e outras técnicas de gestão do setor privado (ARAÚJO, 2007).

No entanto, a administração pública portuguesa é considerada por alguns autores, como o resultado de um processo descontínuo e demorado de democratização, onde, como já foi referido anteriormente, persiste um modelo híbrido. De acordo com a análise de MAGONE (2011), a Administração Pública portuguesa mantém ainda características neopatrimoniais,

sendo que se situa ainda na transição entre as práticas antiquadas no âmbito da tomada de decisão e da relação com os clientes e as novas práticas, que o próprio designa como *open-minded*.

Na mesma linha de pensamento, o neopatrimonialismo aplicado ao caso português significa que, existe uma tendência para a adoção de uma cultura democrática na prestação de contas e transparência, sustentada e pressionada pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e pelos processos de europeização. Para além disso, subsistem comportamentos que continuam a representar obstáculos às futuras reformas necessárias, como por exemplo: tomada de decisão centralizada; alocação ineficiente de recursos humanos e baixo nível de qualificações.

Por outro lado, MAGONE (2011) aponta alguns fatores que têm contribuído para contrariar essa herança deixada pelos regimes anteriores. São eles:

- a entrada de Portugal na União Europeia – com a gradual integração da Administração Pública na rede de Administração Pública Europeia - *European Public Administration Network* têm sido produzidos *standards* e instrumentos que visam a criação de um mercado único nesta área;
- as pressões europeias e internacionais, incluindo a crise financeira – forçaram Portugal a ser mais ousado e radical na implementação destas reformas;
- as imposições do programa de estabilidade e crescimento do Euro devido ao excessivo défice em 2002 e às restrições do pacto de estabilidade e crescimento.

O mesmo autor sublinha ainda que Portugal transitou de uma reforma gradual com introdução de novos instrumentos de qualidade de gestão em 1980 e 1990 para uma presente, radical e às vezes desesperada mudança do estado da Administração Pública. Esse facto tornou-se evidente desde 2002 e particularmente depois de 2005 com a implementação do Programa de Restruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Sendo esta última reforma sustentada por uma abordagem mais integrada, considerando as anteriores reformas da Administração Pública e a integração desta num universo Europeu mais orientado para o mercado.

Os fatores que afetam o desenvolvimento da Administração Pública em Portugal estão muito relacionados com a qualidade da própria economia do país. Enquanto as democracias mais avançadas têm uma economia forte que representa um parceiro em pé de igualdade com a Administração Pública, Portugal tem uma economia fraca, pobre de capital existindo a tendência de o Estado interferir, subsidiando as empresas para dar seguimento a

determinados projetos. Este facto é reforçado por uma fraca sociedade civil que detém uma extrema independência limitada de forma voluntária, no âmbito do sector terciário como se pode observar na **figura 1.2 infra** (MAGONE, 2011).

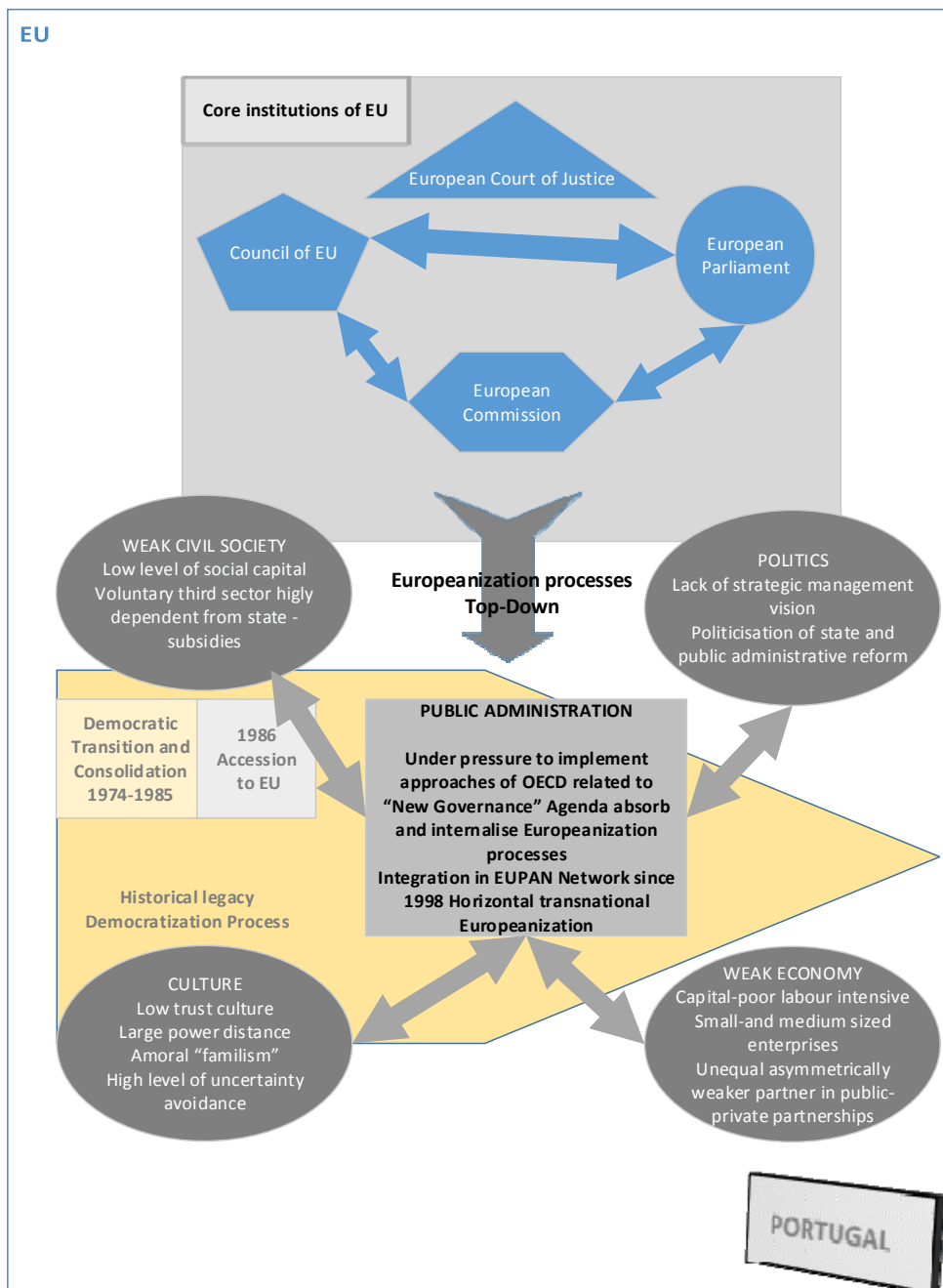


Figura 1.2 - Principais fatores que afetam o desenvolvimento da Administração Pública

Fonte: Adaptado de MAGONE (2011)

O atraso de Portugal na adoção de práticas de *new governance* é explicado em grande parte pelo seu legado histórico. Importa por isso ter uma breve noção do caminho percorrido entre o autoritarismo burocrático e o neo-patrimonialismo europeu, conforme retrata a cronologia

presente na **figura 1.3. infra**, considerando que o ponto de partida de Portugal - transição para a democracia – e, a adoção das reformas da Administração Pública portuguesa não segue um padrão idêntico ao dos países da OCDE (ARAÚJO, 2005).

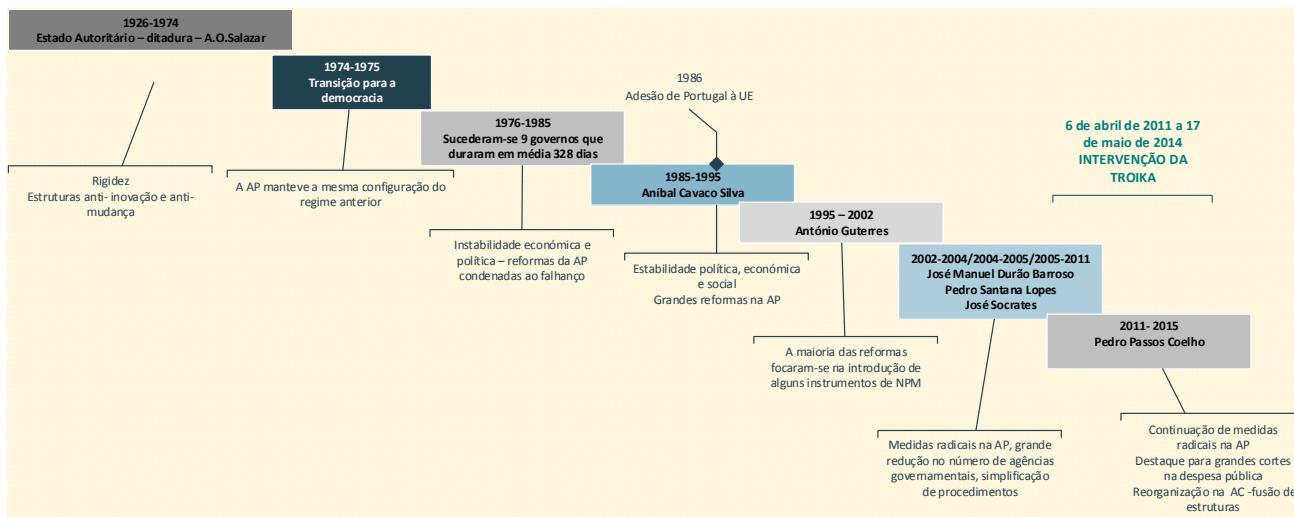


Figura 1.3 - Do Autoritarismo Burocrático ao Neopatrimonialismo Europeizado

Fontes: Elaboração própria com consulta de DGAEP (2013) e MAGONE (2011)

Na generalidade das fontes bibliográficas consta que desde os finais da década de 80 existe um pouco por todo o mundo a intenção de tornar a Administração Pública mais próxima do cidadão, sendo essa uma das filosofias associadas ao novo paradigma denominado como *New Public Management*. A Administração Pública portuguesa, tal como na maioria dos países da OCDE, situa-se agora nesse novo paradigma que, de acordo com MARQUES e ALMEIDA (2004), visa tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, com uma nova postura perante o cidadão – postura de aproximação, com vista à melhoria dos serviços prestados. Esta aproximação foi muitas vezes interpretada como aproximação física, como é o caso das lojas do cidadão que permite uma concentração de serviços melhorando a acessibilidade aos mesmos e potenciando a eficácia, eficiência e economia.

Existindo sempre uma dicotomia entre o sistema político e a gestão administrativa, este novo paradigma contempla alterações profundas ao nível da estrutura, dos processos, do ambiente e das técnicas, essencialmente pela introdução de modelos de gestão utilizados no setor privado (DGAEP, 2013). A privatização de serviços, a adoção de métodos de gestão empresarial e a desburocratização e descentralização que já se vão verificando espelham a introdução dos referidos modelos e têm dado continuidade à discussão relativa ao seu uso para servir interesses públicos.

No entanto, ao considerarmos o contexto atual e os desafios que emergem do mesmo, a aproximação física ao cidadão revela-se insuficiente para a mudança que é necessária na Administração Pública. É necessário que sejam efetivamente adotados os princípios da *good governance*, providenciando serviços públicos à medida dos cidadãos, considerando as limitações e exigências de recursos. Esses princípios e valores não devem residir apenas na eficiência, eficácia e economia, advogados pela NPM mas deverão incluir segundo identificação efetuada pelas Nações Unidas, a orientação para o consenso, a participação, responsabilidade, transparência, equidade e inclusão, favorecendo uma cidadania ativa (FERRAZ, 2008).

Muitas reformas consistiram apenas na adoção de medidas antiburocráticas e, de acordo com LIRA (2014), no melhoramento da qualidade dos serviços públicos tendo como finalidade melhorar a administração tradicional em vez de recriar o papel do Estado e racionalizar o funcionamento do setor público.

“ Era a única reforma possível num país pobremente desenvolvido em termos económicos e sociais”

(ROCHA e ARAÚJO, 2007, 589:590), citados por LIRA (2014:7)

Na perspetiva de FERRAZ (2008), o modo como têm sido conduzidas as reformas na administração pública provocou um importante prejuízo na qualidade democrática das políticas públicas, devido à falta de participação consequente de uma quase inexistente cidadania ativa. O mesmo autor acrescenta que, de entre os principais motivos que sustentam esta falta de participação estão: o facto da cultura cívica em Portugal não ser ainda suficientemente robusta para permitir uma efetiva participação, ou até mesmo um incremento da participação indireta e o facto do poder político, através das reformas formuladas, não ter fomentado a criação de condições para que se dessem alguns desenvolvimentos a este nível.

Apesar de tudo, há autores que têm uma perspetiva mais otimista da realidade. Por exemplo, de acordo com MAGONE (2011:756),

“The 'new' governance agenda combines new public management instruments and a growing flexibilization of public administration towards networks with non-statal actors and has certainly led to some improvement in the quality of the services associated with public administration.”

É no seguimento da supramencionada discussão que surge uma nova abordagem emergente à Administração Pública, em estudo por DENHARDT (2011) citado por BRYSON (2014). Esta

nova abordagem compreende quatro pilares fundamentais que representam a resposta a novos desafios num curto prazo:

- ênfase no valor público e valores públicos;
- reconhecimento de que o governo tem um papel especial na garantia de valores públicos;
- a crença na importância da gestão pública amplamente concebida, e no serviço de e para o público;
- ênfase acrescida na cidadania e governação democrática e colaborativa.

A importância desta abordagem emergente reside, de acordo com BRYSON (2014) no facto de a tradicional abordagem da Administração Pública e a abordagem *New Public Management* não estarem ambas à altura de uma governança, liderança e gestão em rede quando existem valores públicos que devem ser servidos, incluindo, embora com limitações, a eficiência, eficácia e equidade. Por outro lado, a visão de termos como “interesse público” e a *Commonwealth* é demasiado estreita, assim como os termos “bem público” e “valor público” são ambos vagos. Comparando as três perspetivas, conforme o **quadro 1.2** *infra*, torna-se facilitada a tarefa de entender para onde caminha a Administração Pública considerando os desafios atuais e futuros.

Quadro 1.2 - Comparação das perspetivas: Tradicional Administração Pública, New *Public Management* e Abordagem Emergente da Administração Pública

Dimensão	Tradicional AP	New Public Management	Abordagem emergente da AP
Papel das agências governamentais	REMO - Projetar e implementar políticas e programas em resposta aos objectivos definidos politicamente	DIREÇÃO - Catalisador para determinar objetivos e escolher ferramentas. Dependência, se possível nos mercados, empresas e organizações sem fins lucrativos	Governo age como organizador, catalisador, colaborador; às vezes de direção, às vezes remo, por vezes estabelece parcerias ou por vezes decide ficar fora do caminho.
Objetivos chave	Metas previstas politicamente; implementação gerenciada por funcionários públicos; monitorização efetuada via burocrática e eleitos agentes de supervisão	Metas Politicamente Previstas; Gestores gerem entradas e saídas garantindo economia e capacidade de resposta aos consumidores	Criar valor público de tal forma que as preocupações da população no âmbito público são abordadas de forma eficaz e o que é bom para a população é colocado em primeiro lugar
Valores Chave	Eficiência	Eficiência e eficácia	Eficiência, eficácia e uma gama completa de valores democráticos e constitucionais
Políticas relacionadas com mecanismos para alcançar objetivos	Administrar programas de forma centralizada, agências públicas organizadas hierarquicamente ou profissões auto-reguladas	Criar mecanismos e incentivos para alcançar objetivos políticos especialmente através do uso dos mercados	Seleção de um menu de mecanismos alternativos de entrega com base em critérios pragmáticos; isso muitas vezes significa ajudar construir colaborações intersetoriais e envolvimento dos cidadãos para alcançar objetivos acordados
Papel do gestor público	Garante que as regras e os procedimentos apropriados são seguidos. Responsável perante funcionários, constituintes e clientes. Poder de apreciação limitado permitido aos funcionários administrativos.	Ajuda a definir objetivos de desempenho; Responsável perante funcionários e clientes; amplo poder discricionário permitidos	Desempenha um papel ativo em ajudar a criar e orientar as redes de deliberação e de entrega e ajudar a manter e melhorar a eficácia global, responsabilidade e a capacidade do sistema. Responsável perante funcionários eleitos, cidadãos, e uma série de outras partes interessadas. Estabelecimento de critérios é necessário, mas limitado por lei, democracia e valores constitucionais, e uma abordagem ampla para a prestação de contas.
Prestação de contas	Hierárquica - em que os administradores são responsáveis perante os funcionários democraticamente eleitos	Orientada para o mercado - agregando os seus interesses em resultados desejados por grupos amplos de cidadãos vistos como clientes	Multifacetada - uma vez que os funcionários públicos devem atender à lei, aos valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais, e aos interesses dos cidadãos
Contribuição para o processo democrático	Proporciona objetivos politicamente determinados e prestação de contas; concorrência entre os líderes eleitos fornece abrangente prestação de contas. Setor público tem o monopólio da ética de serviço público	Proporciona objetivos politicamente determinados; gestores determinam os meios Ceticismo em relação à ética no serviço público; favorece o serviço ao cliente	Oferece diálogo, catalisa e responde à cidadania activa em busca do que são os valores públicos e o que é bom para o público. Nenhum setor tem o monopólio na ética de serviço público; manutenção das relações com base em valores públicos compartilhados públicos é essencial

Fonte: Adaptado de BRYSON (2014)

O estudo desta nova abordagem prende-se com uma necessidade urgente de resolver problemas que a AP enfrenta e que são transversais à escala mundial. Da mesma forma, o reconhecimento de que os governos não conseguem sozinhos resolver muitos desses problemas e a preocupação acerca da possibilidade de os valores públicos serem perdidos

como resultado de uma poderosa retórica anti governo e uma série de reformas baseadas em desempenho com base no mercado, fazem com que se torne pertinente o estudo de uma abordagem emergente na AP (BRYSON 2014).

O caminho destinado à AP caracteriza-se fundamentalmente pela adoção de maior versatilidade no campo de ação das agências governamentais; visa a criação de valor público colocando os interesses do bem comum em primeiro lugar; considera como valores base não apenas a eficiência e a eficácia mas também uma gama completa de valores democráticos e constitucionais; privilegia colaborações intersectoriais e o envolvimento dos cidadãos no alcance dos objetivos; fomenta a responsabilização dos gestores públicos perante os cidadãos; pretende alcançar uma prestação de contas multifacetada e pretende catalisar e responder à cidadania ativa atendendo à manutenção das relações baseadas em valores públicos compartilhados.

Sendo a criação de valor público uma meta comum a atingir e aceitando que a mesma será alcançada através de processos de governação e colaboração em rede torna-se imperativo o uso adequado dos recursos públicos sendo que, a autonomia adquirida em cada um dos níveis de governo supramencionados não pode ser sinónimo de controlo insuficiente uma vez que esses mesmos recursos provêm de receitas fiscais obtidas de forma direta ou de forma indireta (através de transferências de outros níveis de governo), representando essas receitas dinheiros públicos. PEREIRA *et al.* (2012) sublinha neste âmbito que a desconcentração de poderes e descentralização administrativa definidas na Lei orgânica de cada um dos ministérios que o Estado integra são limitadas visando sobretudo uma maior eficácia no seu funcionamento interno. Autonomia administrativa será sinónimo de tomada de decisão executória e definitiva durante a gestão corrente do orçamento disponível e desconcentração administrativa significa ter à disposição créditos inscritos no Orçamento de Estado que poderão ser libertados por duodécimos, conforme o artigo 3º da Lei 8/90 de 20 de fevereiro. A autonomia está então associada à autonomia de gestão corrente que inclui, por exemplo, a não necessidade de autorização prévia da DGO.

A Administração Pública continua a destinar-se ao serviço dos interesses públicos, garantindo a satisfação das necessidades e do bem-estar das populações, seguindo os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade e eficiência. Revela-se crucial que sejam revistos os sistemas assegurando uma gestão apropriada, tendo em conta os requisitos específicos desta área, com foco na antecipação e monitorização, desenvolvimento e resposta rápida e efetiva às expectativas (MENDES *et al*, 2012).

1.3. FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS – AS EMBAIXADAS

As Embaixadas funcionam sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e este representa o departamento do Governo responsável pela formulação, coordenação e execução da política externa de Portugal. Com a aprovação do Regulamento⁴ do MNE ficou definido o quadro das missões diplomáticas de Portugal que compreende Embaixadas, representações permanentes e missões temporárias bem como o âmbito das suas competências. No artigo 40º do referido regulamento constam as competências atribuídas às Embaixadas, cujo exercício cabe ao chefe de missão que é na maioria das situações o Embaixador. Este Regulamento sofreu sucessivas alterações mas mantém-se ainda em vigor apesar do Decreto-Lei nº 48/94, de 24 de Fevereiro, que reestruturou a orgânica do MNE, mencionar a elaboração de um novo Regulamento em legislação complementar.

A coordenação e a administração do MNE são asseguradas pela SG cujas competências são apresentadas no Decreto-Lei nº 49/94, de 24 de fevereiro. Das competências dos diversos órgãos e serviços da SG sobressaem as seguintes exercidas pelo DGA e contidas no nº 1 do art.º7:

- coordenar e prestar apoio técnico e administrativo, no âmbito da gestão financeira e orçamental aos serviços externos;
- assegurar a articulação dos serviços externos do MNE com os serviços competentes do Ministério das Finanças, no domínio da administração financeira.

O regime jurídico e financeiro do Estado, constante da Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro e do DL nº 155/92, de 28 de julho, foi aplicado aos serviços externos do MNE e publicado através do DR nº 5/94, de 24 de fevereiro. Assim, de acordo com o artigo 2º deste diploma as Embaixadas passaram a dispor de autonomia administrativa sendo a sua gestão orçamental e financeira assegurada por um chefe de missão que, para o efeito, exerce as competências previstas na lei para os diretores-gerais, cf. art.º 3º. Os serviços externos têm expressão orçamental através de verbas comuns cf. art.º 4º, competindo ao DGA, enquanto órgão coordenador, proceder à sua distribuição pelos diversos serviços dando conhecimento à DGO.

Com a atribuição de certas competências à SG do MNE, os DL números 48/94 e 49/94, da mesma data, limitaram o grau de autonomia dos serviços externos. Posteriormente, o Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, de 31 de janeiro de 1995, veio delimitar o âmbito da autonomia administrativa aos serviços externos, cingindo-o às despesas com o funcionamento corrente.

⁴ Decreto 47478, de 31 de dezembro de 1966.

O regime de autonomia administrativa só passou a aplicar-se às dotações orçamentais integradas no Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) a partir de 1 de janeiro de 1997, existindo então a separação administrativa e orçamental, com a conseqüente separação, também ao nível da responsabilidade, entre as despesas efetuadas pela SG ⁵ e as despesas realizadas pelos serviços externos no âmbito do PIDDAC.

O **quadro 1.3. *infra*** ilustra as características essenciais do regime de autonomia administrativa – regime geral e compara com o regime excecional.

Quadro 1.3 - Autonomia administrativa e financeira

Regime de Administração Financeira do "Estado"	
Regime Geral - Autonomia Administrativa	Regime Excepcional - Autonomia Administrativa e Financeira
Personalidade Jurídica - Não	Personalidade Jurídica - Sim
Tipo de Autonomia - Administrativa	Tipo de Autonomia - Administrativa, Financeira e Patrimonial
Património Próprio - Não	Património Próprio - Sim
Poder dos dirigentes - Gestão corrente	Poder dos dirigentes - Gestão
Recursos efectivos - Créditos inscritos no Orçamento de Estado	Recursos efectivos - Transferências do OE e outros subsectores
Não há consignação de Receitas	Receitas próprias (vendas, rendimentos, doações, ...)
	Transferências da EU
Crédito - Não é permitido	Crédito - Permitido (com autorização do MF)
Pagamento de despesas - Libertação de créditos na base de duodécimos	Pagamento de despesas - autorização dos dirigentes

Fonte: Adaptado de PEREIRA (2009)

Os serviços externos, incluídos no regime de autonomia administrativa dispõem também de um regime excecional para a realização de despesas, na medida em que, anualmente o DL de execução orçamental vem dispondo no sentido de as despesas com as aquisições de bens e serviços, incluindo as de informática e as de empreitadas de obras públicas, a realizar pelo MNE no estrangeiro, ficarem isentas das formalidades legais exigíveis, sendo, no entanto, obrigatória a consulta a, pelo menos, três entidades.

⁵ Até 1/1/97, as despesas dos serviços externos no âmbito do PIDDAC eram da exclusiva responsabilidade da Secretaria-Geral, por força de uma norma de carácter suspensivo constante do Decreto-Lei de execução orçamental e do Despacho Conjunto de 31/1/95, conforme consta da Circular AASE 1/97, de 9/4/97.

Este conjunto de normativos jurídico-financeiros é complementado por um vasto conjunto de Circulares, emanadas pelo DGA, com o objetivo de normalizar os procedimentos a nível de todos os serviços externos.

Relativamente à prestação de contas, os serviços externos devem seguir as Instruções publicadas no Diário da República. De acordo com o estipulado nas referidas instruções, as contas de gerência são remetidas pelos serviços externos ao DGA do MNE, até 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeitam o qual, após a junção de alguns documentos, procede, então, ao seu envio ao Tribunal de Contas. O DGA, através da Direção de Serviços de Administração Financeira (DSAF) - Divisão de Gestão Financeira, procede também à conferência das despesas relativas à execução dos orçamentos dos serviços externos e também à verificação das contas de gerência.

1.4. O CONTROLO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Devido às sucessivas reformas da AP as instituições enfrentam o desafio de alcançar uma maior economia, eficácia, eficiência, equidade e atender a aspetos relacionados com a ecologia, apesar de os recursos se apresentarem cada vez mais escassos dadas as contingências passadas, atuais e futuras do país.

Uma vez que os recursos na Administração Pública envolvem dinheiros públicos torna-se imperativa a sua salvaguarda recorrendo a mecanismos de controlo adequados que se pautam pelo rigoroso cumprimento dos requisitos legais necessários, incumbindo aos organismos de controlo essa verificação (MARQUES E ALMEIDA, 2004). Prosseguindo na mesma linha de pensamento, o princípio da legalidade tem tido ao longo do tempo um papel de crescente importância, existindo atualmente a necessidade de confrontar esta vertente tradicional com outros indicadores fulcrais no processo decisório.

A gestão económica dos recursos públicos - recursos escassos, deve ser avaliada recorrendo a um controlo especializado, nomeadamente no âmbito da atuação dos gestores públicos – um controlo de gestão, no qual se avalia o cumprimento metas e objetivos.

O termo controlo, sendo um dos mecanismos mais utilizados nas práticas de gestão, consiste na comparação entre resultados previstos e realizados, de forma a aferir se o desempenho se encontra dentro dos padrões previstos, permitindo posteriormente identificar correções necessárias (FLORIANO e LOZECKYI, 2008). O processo de controlo caracteriza-se por ser cíclico e repetitivo e deve ser visualizado como um processo sistémico em que cada etapa influencia e é influenciada pelas demais (CHIAVENATO, 2005).

1.4.1. Tipos e modalidades de controlo

O artigo 53.º do DL 155/92 indica três formas de controlo:

- autocontrolo – pelos órgãos competentes internos aos serviços;
- controlo interno – da gestão, através de auditorias a realizar aos serviços e organismos de forma sucessiva e sistemática;
- controlo externo – exercido pelo Tribunal de Contas, nos termos da sua legislação própria

A importância do controlo externo reside não só na natureza dos recursos a serem administrados mas também na inquestionável necessidade dos cidadãos serem devidamente informados, com informação credível e de forma regular de como são administrados os dinheiros públicos e até mesmo serem defendidos de toda a sua má gestão. Esta defesa só é possível se os controlos externos forem exercidos com total independência, funcional e hierárquica, política ou outra, das respetivas estruturas organizativas e decisoras. O controlo externo tem como função avaliar o controlo interno e, os seus resultados são por princípio, extensamente publicitados, ao contrário do controlo interno que, na maioria das vezes não obedece a este princípio.

Sintetizando, MORENO (2006) afirma que o controlo externo traduz a resposta técnica do Estado moderno e burocrático aos contribuintes, encontrando-se constitucionalmente instituído e sendo exercido por órgãos de soberania - politicamente o Parlamento e tecnicamente o Tribunal de Contas. O controlo interno, por sua vez, representa a resposta técnica às necessidades da gestão e dos gestores públicos. Torna-se desta forma essencial identificar que entidades efetivam esses mesmos controlos (**figura 1.4.**).

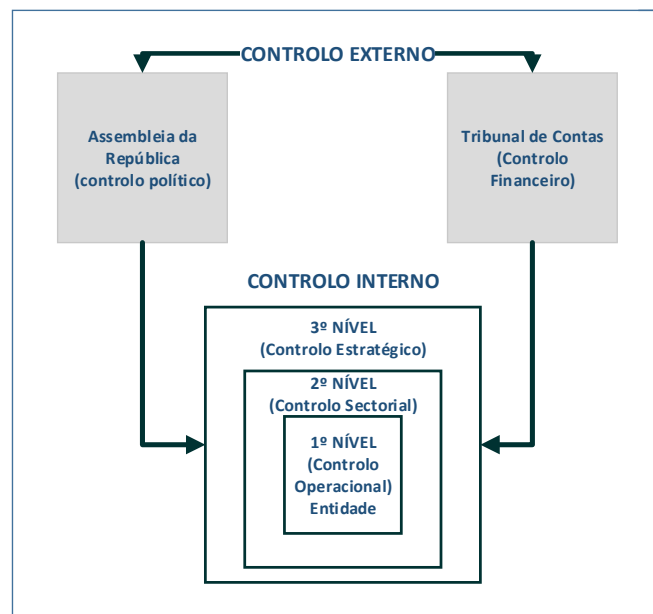


Figura 1.4 - Entidades que desenvolvem processos de controle no Estado Português

Fonte: Adaptado de TC (1999) e ALVES (2013)

MARQUES e ALMEIDA (2004) refere-se às modalidades de controle estabelecendo que o mesmo pode ser classificado como: prévio, concomitante e sucessivo. Especificamente no controle exercido pelo TC, regulado pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto, o controle prévio, de natureza preventiva, destina-se à verificação da conformidade com a lei no que concerne aos instrumentos geradores de despesa ou que representam responsabilidades financeiras diretas ou indiretas. Este controle visa aferir se existe cabimento orçamental destes instrumentos, sendo também designado como - visto -,

“[...] representando sempre condição da produção de efeitos, atribuindo-lhes eficácia em função de um juízo que é jurisdicional (de verificação da legalidade, e não da apreciação da conveniência).” (FRANCO, 1974:905)

O controle concomitante é efetuado ao longo da gestão, no decurso da execução orçamental, e tem sido cada vez mais utilizado pelo TC (PEREIRA, *et al*,2012). Por fim, o controle sucessivo ou *a posteriori*, visa apreciar a execução orçamental do Orçamento de Estado e dos orçamentos das regiões autónomas, para serem emitidos pareceres sobre as contas, avaliar os sistemas de controle interno e proceder a auditorias de contas (MARQUES e ALMEIDA, 2004). De acordo com o disposto no artigo 50º da Lei 98/97 de 26 de agosto, o controle sucessivo prevê apreciar a legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira efetuada bem como fiscalizar a comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE.

No controlo externo, de acordo com FRANCO (1974) e o disposto na supramencionada Lei, o TC exerce fundamentalmente quatro tipos de competências: competência consultiva, judicial, de fiscalização e administrativa, pautadas pela independência, integridade, imparcialidade, responsabilidade e transparência, os cinco valores subjacentes à natureza de um efetivo controlo externo. ALVES (2013:89) acrescenta ainda que o TC é:

“[...] um organismo de fiscalização de topo do Estado, sendo, segundo terminologia do INTOSAI, uma instituição suprema de auditoria.”

O controlo político, ainda na esfera do controlo externo, é realizado pela Assembleia da República, conseqüente à autorização previamente concedida ao Governo. Para se efetivar este controlo, o Governo deverá disponibilizar todos os elementos informativos necessários àquela fiscalização, nomeadamente: a execução do Orçamento de Estado e do orçamento da Segurança Social; a execução do orçamento consolidado do setor público administrativo e as alterações orçamentais aprovadas pelo Governo (PEREIRA, *et al*,2012).

Tal como no setor privado, no que concerne ao controlo interno, a Administração Pública efetiva os três tipos de controlo: estratégico, tático e operacional. De acordo com CHIAVENATO (2005), o controlo estratégico desenvolve-se num longo prazo, sendo macro orientado e abordando a organização como um todo. Baseia-se em informações externas e internas. O controlo tático é menos genérico e mais detalhado, direcionado a médio prazo e aborda cada unidade organizacional separadamente. É aqui se insere o controlo orçamental e a contabilidade de custos no exercício anual. O controlo operacional caracteriza-se por ser detalhado e analítico, direcionado a curto prazo e é micro orientado, abordando cada operação em separado. Neste último insere-se por exemplo o controlo da qualidade.

Nesta linha de pensamento, o controlo interno constitui uma função técnica da gestão, nomeadamente da gestão financeira pública, conjuntamente com as de planeamento e execução. Já o controlo externo funciona fora da estrutura de gestão financeira pública, sendo independente dos órgãos de gestão do Estado, e, em particular do Governo, que é o controlado neste caso. O controlo externo pode usar o controlo interno e está, antes de mais, ao serviço dos cidadãos e contribuintes, sendo encarado como garantia da defesa da correta gestão dos dinheiros confiados aos gestores públicos para, em nome dos cidadãos, atuar no bem-estar social, na eficiência económica e da equidade e na redistribuição da riqueza.

O cerne da questão reside na gestão de dinheiros públicos que são bens escassos, consubstanciam uma amputação patrimonial dos agentes privados - empresas, famílias e indivíduos – e, são confiados a representantes dos cidadãos para serem administrados em benefício dos mesmos. Como tal, o controlo interno representa uma ferramenta técnica para

as organizações e para os gestores que administram dinheiros públicos, tendo como finalidade acompanhar, pilotar e corrigir permanentemente o processo gestor. Entende-se por isso que é da responsabilidade das organizações e dos gestores a sua instituição de forma a poder responder às necessidades reais de cada estrutura e de cada processo gestor concreto, salvaguardando a liberdade técnica apesar da dependência hierárquica e funcional dos gestores (MORENO, 2006).

Mais do que a mera instituição de controlos, a Administração Pública em particular, beneficiará da adoção de uma cultura organizacional que represente por si só esses mesmos controlos, influenciando dessa forma o comportamento dos colaboradores. Na perspetiva de MORAIS (2013) existem três aspetos críticos do controlo interno no âmbito da cultura organizacional: a integridade, os valores éticos e a competência das pessoas.

O controlo aliado a uma cultura organizacional de alta performance facilitará o alinhamento da Administração Pública com a missão, a estratégia e os objetivos. Sem este alinhamento e esta cultura, a Administração Pública tenderá a definir uma vez que os colaboradores perdem o sentido da sua função, ficando desmotivados (CARVALHO DAS NEVES, 2011).

1.4.2. O controlo interno segundo as estruturas conceptuais do COSO

O controlo interno está incluído na gestão de riscos corporativos e, antes de surgir o relatório final sobre o controlo interno publicado pelo COSO em 1992, já integrava o vocabulário dos responsáveis da gestão. No entanto, até à publicação do primeiro relatório COSO os conceitos utilizados pelas organizações internacionais de contabilidade, de auditoria e de gestão eram distintos. O primeiro relatório COSO veio estabelecer e formalizar uma estrutura conceptual aceite pelas principais organizações internacionais - *The Institute of Internal Auditors (IIA)*, *The American Accounting Association (AAA)*, *The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*, *Financial Executives International (FEI)*, e o *Institute of Management Accountants (IMA)* - que são as que integram o Comité – integrando novos conceitos, o que culminou na posterior criação de ferramentas úteis à criação de um sistema de controlo interno efetivo.

As *guidelines* emitidas pelo INTOSAI GOV 9100 em 2004 sublinharam a importância do comportamento ético, não considerado na anterior definição do COSO constante das *guidelines* de 1992. O comportamento ético começou a ser considerado, bem como a prevenção e deteção de fraude e corrupção no setor público nas operações de controlo interno, uma vez que as expectativas gerais se concentram no serviço do interesse público e nos recursos públicos, que devem ser alvo de uma gestão justa. Os cidadãos devem, neste

contexto, receber um tratamento imparcial, com base na legalidade e na justiça. A ética pública torna-se deste modo, um pré-requisito para fomentar a confiança pública, representando a pedra angular de uma boa governança corporativa.

O controlo interno, de acordo com as supracitadas *guidelines*, passa a ser voltado para a realização de objetivos gerais que se interrelacionam entre si e que são implementados através de sub-objetivos, funções, processos e atividades. São objetivos gerais do controlo interno:

- a execução apropriada das operações de controlo atendendo à ética, economia, eficácia e eficiência;
- o cumprimento das obrigações de prestação de contas;
- o cumprimento das leis e regulamentos;
- a salvaguarda de recursos evitando a perda, mau uso e danos devido a desperdício, abuso, má gestão, erros, fraudes e irregularidades.

O INTOSAI (2004) acrescenta ainda que as operações de controlo deverão ser alinhadas com a missão da organização para que se tornem realmente efetivas.

1.4.2.1. Estrutura conceptual COSO I

Citando GONÇALVES (2008:26) que menciona a definição de controlo interno elaborada pelo COSO:

“O controlo interno consiste num processo concebido e desenhado pelos responsáveis da governação e gestão, assim como outros colaboradores, que visa fornecer garantias relativamente à capacidade da entidade em prosseguir os seus objetivos nas seguintes áreas: eficiência e eficácia operacional; fiabilidade do relato financeiro; cumprimento da legislação e regulamentos aplicáveis.”

Esta estrutura conceptual assente na definição alargada de controlo interno, visava essencialmente estabelecer uma definição comum de controlo interno e fornecer “*standards*” que permitissem as empresas, pequenas ou médias, do sector público ou privado, com fins lucrativos ou não, avaliar os seus sistemas de controlo e determinar como melhorá-los.

A estrutura conceptual do controlo interno delineada pelo COSO e presente nas *guidelines* do INTOSAI GOV 9100 considera 5 componentes:

- ambiente de controlo,
- avaliação e gestão de risco,
- procedimentos de controlo,
- informação e comunicação,

- monitorização.

O ambiente de controlo funciona como a base, proporcionando disciplina e estrutura. Inclui funções de governação e de gestão e integra as atitudes, a consciência e as ações dos responsáveis pelas referidas funções no que concerne ao controlo interno da entidade e à sua importância para a mesma. Situa a organização numa determinada posição, influenciando a consciência de controlo dos seus membros (GOMES, 2014). A ISA 315 (2009) caracteriza o ambiente de controlo com base em sete elementos chave: valores éticos e integridade; compromisso com a competência; participação dos responsáveis pela governação; filosofia de gestão e estilo operacional; estrutura organizacional; políticas e práticas de recursos humanos, definição de autoridade e responsabilidade.

A avaliação e gestão do risco compreende a identificação e a análise de riscos pertinentes que podem impedir o alcance dos objetivos do negócio. Por sua vez, os procedimentos de controlo incluem tarefas específicas para atenuar cada um dos riscos identificados. A informação e comunicação é vital para a organização para prosseguir com as operações e para as controlar e por fim, a monitorização visa a avaliação e a apreciação do SCI.

Pode-se afirmar então que o controlo interno permite a melhoria dos processos empresariais e dos resultados alcançados e deverá garantir a eficiência operacional permitindo a adaptação da empresa ao ambiente envolvente que se encontra em constante mudança. Assim, o sistema de controlo interno deverá ter em vista a minimização de erros e irregularidades através de aplicação de procedimentos adequados e normativos com vista à sua deteção e prevenção.

Não se poderá deixar de considerar que a efetividade do controlo interno não é isenta de limitações. Tal como é explicado nas *guidelines* do INTOSAI GOV 9100 essas limitações estão relacionadas com o risco associado aos programas políticos e às condições da economia e da demografia, fatores que nunca se conseguem controlar com segurança absoluta. Para além disso o controlo interno depende do fator humano, que é sujeito a falhas, erros de julgamento ou interpretação, mal-entendidos, fadiga, distração e abusos. Outra limitação apontada nas supramencionadas *guidelines* é a limitação de recursos que a conceção de um SCI enfrenta. Os benefícios dos controlos devem consequentemente ser analisados em relação aos seus custos. Por fim, a atitude na gestão e as mudanças organizacionais podem ter um profundo impacto da efetividade do controlo interno constituindo também uma potencial limitação.

1.4.2.2. Estrutura conceptual COSO II – Modelo de Gestão dos Riscos Empresariais

Com a constante evolução das práticas de gestão, esta passou a ser pressionada no sentido de fornecer à administração, informação mais detalhada acerca da exposição dos objetivos estratégicos ao risco, e quais os riscos emergentes da própria estratégia. Da mesma forma, começou a ser solicitada informação acerca dos impactos possíveis dos riscos e das respostas que as organizações estão preparadas para dar aos mesmos (COSO, 2009).

Devido às crescentes exigências neste âmbito e constatação dos benefícios da gestão corporativa do risco, no final da década de noventa, a abordagem da auditoria baseada no risco veio revelar-se insuficiente, tendo o COSO desenvolvido a estrutura conceptual do processo de gestão do risco empresarial – *Enterprise Risk Management* (ERM).

Se nos reportarmos momentaneamente às evoluções no âmbito do controlo de gestão subsequentes ao aparecimento do *Balanced Scorecard* (BSC)⁶, emergem o alinhamento da estratégia com as ações diárias, ou seja, fazer da estratégia um trabalho constante e de todos e a criação de indicadores de desempenho que permitam garantir a prossecução dos objetivos estratégicos através de métricas próprias. A estrutura concetual proposta pelo COSO (2004:2) relativamente a ERM representou uma evolução paralela à da gestão sendo definida da seguinte forma:

“Enterprise risk management is a process, effected by an entity’s board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the objectives enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risk to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives”.

Observam-se aqui conceitos fundamentais comuns ao controlo de gestão e à ERM. Assim, o ERM representa um processo em curso em determinada entidade, colocado em prática por todas as pessoas da organização em qualquer dos níveis, aplicado na conceção da estratégia em cada nível da organização, obrigando a mesma a encarar o risco de uma forma global. Da mesma forma, permite identificar riscos potenciais e como poderão afetar a entidade e permite gerir os riscos conforme a apetência, num nível adequado, que a organização tenha aos mesmos. O ERM fornece uma segurança razoável para a gestão e conselho de administração no que respeita à tomada de decisão, para atingir os objetivos delineados. Estes, por sua vez, são categorizados em: objetivos estratégicos, de relato financeiro, operacionais e de cumprimento das leis e regulamentos.

⁶ O *Balanced Scorecard* consiste numa metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida pelos professores da *Harvard Business School* - Robert Kaplan e David Norton, em 1992.

As metodologias de auditoria passam a incluir o plano estratégico, embora, segundo GONÇALVES (2008), de forma incompleta. Esta nova abordagem visa o alinhamento dos objetivos estratégicos, com os mecanismos de identificação dos riscos, sua avaliação, gestão e acompanhamento quer pelos auditores internos, auditores externos e membros das comissões de auditoria ou órgãos com características semelhantes.

O ERM trata assim de forma eficaz a incerteza, evitando surpresas e tem uma configuração tridimensional que representa o equilíbrio entre os objetivos que a entidade se propõe alcançar e as componentes representativas dos meios para esse alcance se efetivar. De acordo com o COSO (2004) e as *guidelines* presentes no INTOSAI GOV 9130, essas componentes são:

- o ambiente interno: fornece a base pela qual os riscos são identificados e abordados pelas pessoas da organização, incluindo a filosofia de gestão de riscos, o apetite ao risco, a integridade e os valores éticos, além do ambiente em que estes estão.
- o estabelecimento dos objetivos: a gestão de riscos corporativos assegura que a administração dispõe de um processo implementado para estabelecer os objetivos que propiciam suporte e estão alinhados com a missão da organização, sendo igualmente compatíveis com o seu apetite ao risco.
- a identificação de eventos: os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização devem ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades. Essas oportunidades deverão resultar em estratégias da administração ou deverão potencializar atingir os objetivos.
- avaliação dos riscos: considera-se a sua probabilidade e o impacto como base para determinar o modo pelo qual deverão ser administrados. Esses riscos são avaliados quanto à sua condição como inerentes e residuais.
- a resposta aos riscos: poderá ser a evicção, a aceitação, a redução ou a partilha - desenvolvendo uma série de medidas para alinhar os riscos com a tolerância e com o apetite a risco.
- as atividades de controlo: integram políticas e procedimentos que são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia.
- a informação e comunicação: informações relevantes são identificadas, colhidas e comunicadas de forma e no prazo que permitam cumprir suas responsabilidades. A comunicação eficaz também ocorre em um sentido mais amplo, fluindo em todos níveis da organização.
- a supervisão: a integridade da gestão de riscos corporativos é monitorizada e são feitas as modificações necessárias.

A gestão de riscos corporativos não é um processo em série pelo qual um componente afeta apenas o próximo. Trata-se de um processo multidirecional e interativo segundo o qual quase todos os componentes influenciam os outros (COSO,2004).

Perante o facto de esta ser uma ferramenta com benefícios evidentes cujo enfoque se centra nos objetivos estratégicos e no risco de os mesmos não serem alcançados, pretende-se utilizar a mesma na apreciação da gestão de risco e do sistema de controlo interno na embaixada de Portugal na Suécia, o que implicará a compreensão da entidade e seu ambiente.

De acordo com GONÇALVES (2008) a abordagem ERM conduz a uma auditoria mais eficaz e eficiente garantindo a integridade e a exatidão da informação gerada sobre a gestão do risco, procurando ir de encontro aos interesses dos *stakeholders*, com o fim último de garantir a defesa do interesse público. No entanto, as limitações citadas na abordagem anterior persistem nesta abordagem. Continuamos a ter que considerar como limitações o julgamento humano, os recursos limitados e o comportamento dos gestores, bem como as mudanças organizacionais. Essas limitações vão sempre impedir que a administração das organizações tenham absoluta garantia da realização dos objetivos previamente traçados (COSO, 2004).

1.5. A AUDITORIA E O SCI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste âmbito, não podemos deixar de referir o papel da auditoria, que deverá abranger todas as áreas da instituição, apreciando o grau de adoção, eficácia e eficiência das práticas de gestão. Consequentemente caberá à gestão a procura de um maior rigor, bem como soluções contribuindo para antecipação de problemas. A existência de um manual de procedimentos e um Sistema de Controlo Interno (SCI) são essenciais para o desenvolvimento da atividade de qualquer tipo de auditoria seja ela interna ou externa, - quanto ao sujeito - operacional, financeira ou de conformidade, – quanto ao âmbito - privada ou pública, pois sistematizam informações como a delegação de competências, a segmentação/separação ou divisão de funções, explicação e circuito das operações e o controle das mesmas.

1.5.1. Auditoria

MORENO (2006) esmiúça criteriosamente o conceito de auditoria no âmbito da Administração Pública, referindo-se à auditoria pública como o resultado de vários componentes, assumindo grande amplitude e um carácter dinâmico. Admitindo alguma imperfeição na sua definição, o referido autor define-a como:

“O exame metodológico, técnico-científico, conduzido por profissionais habilitados e treinados, integrados em estruturas públicas de controlo, ou por elas supervisionadas, que visa

apurar e avaliar tudo quanto diga respeito à gestão dos dinheiros públicos e ao agir dos correspondentes gestores.”
(MORENO, 2006:319)

Nesta perspetiva, a auditoria pública deverá perseguir os dinheiros públicos e valores equiparados em todas as situações da respetiva administração. O sistema de auditoria pública contempla não só as suas estruturas organizativas e a atividade técnica que estas desenvolvem como também, os auditores públicos e respetivo perfil, suas qualidades, a sua ética e desempenho profissionais. Dentro deste mesmo sistema o autor supracitado ressalva que haverá sempre que distinguir entre auditoria pública interna e externa, e não confundir sistema público de auditoria externa com controlo financeiro externo pois o último é mais vasto e engloba realidades que não são contempladas no primeiro.

Para o IIA (2012) a auditoria representa um dos pilares da boa governação do sector público. Através da sua avaliação imparcial e objetiva no âmbito da utilização responsável e eficaz de recursos públicos, os auditores ajudam as organizações do setor público a garantir responsabilização, a melhorar operações e a transmitir confiança entre os cidadãos e partes interessadas. O papel do auditor do setor público pretende apoiar as responsabilidades de governança, de supervisão, discernimento e clarividência. O mesmo organismo acrescenta ainda que a auditoria neste âmbito permitirá prever tendências e desafios emergentes e que os auditores usam para tal ferramentas como auditorias financeiras, auditorias de desempenho, investigações e serviços de consultoria.

As ferramentas, utilizadas pelos auditores, mencionadas pelo IIA (2012) já tinham sido tipificadas por organismos internacionais, responsáveis por tentar harmonizar práticas e homogeneizar normas. O **quadro 1.4.** representa alguns organismos internacionais que normalizam as práticas de auditoria.

Quadro 1.4 - Organismos Internacionais que normalizam as práticas de auditoria

Organismo	Competências	Destinatários
INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions	Agrupa as entidades fiscalizadoras superiores (órgãos de controlo externo dos EM)	AS normas aprovadas em 1991 constituem uma referência para a auditoria no setor público
IFAC - International Federation of Accountants	Constituída em 1977, herdeira e aglutinadora de diferentes organizações internacionais de profissionais de contabilidade e auditoria	Desenvolveu normas completas de auditoria, que são uma referência mundial para a profissão. Numa fase posterior acrescentou comentários a cada umas das normas sobre a aplicabilidade à auditoria no setor público
IGAE - Intervención General de la Administración del Estado	As normas ditadas pela IGAE aplicam-se a todas as auditorias que se realizem no âmbito do setor público estatal espanhol	As normas devem ser observadas pelos órgãos de controlo externo das comunidades autónomas (OCEX), pelos auditores privados que desenvolvam trabalhos para o setor público.
PACOB - Public Company Accounting Oversight Board	Organização sem fins lucrativos do setor privado, criada pela Lei Sarbanes-Oxley de 2002. As responsabilidades do PCAOB incluem o seguinte: - registar empresas de contabilidade pública; - estabelecer controlos sobre de auditorias, de qualidade, ética, independência e outras normas relativas às auditorias de empresas públicas; - realizar inspeções, investigações e processos disciplinares de empresas de contabilidade registadas; - assegurar o cumprimento da lei Sarbanes-Oxley.	Esta organização supervisiona os profissionais de contabilidade que fornecem relatórios de auditoria independente para as empresas de capital aberto.
AICPA - American Institute of Certified Public Accountants	Avalia os CPA de forma Uniforme, e providencia credenciais especiais para os CPA que se concentrem no planeamento financeiro pessoal; contabilidade forense; avaliação de empresas; gestão da informação e garantia de tecnologia. Através de uma joint venture com o Chartered Institute of Management Accountants, estabeleceu a designação Chartered Accountant Management Global, que estabelece um novo padrão para o reconhecimento global da contabilidade de gestão.	Estabelece padrões éticos para a profissão de auditoria nos EUA para as empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, federais, estaduais e governos locais.

Fonte: MARQUES e ALMEIDA (2004); ALMEIDA (2014)

As técnicas e procedimentos de auditoria deverão adequar-se aos objetivos de controlo, que na Administração Pública são bastante variados devido à complexidade que lhe é inerente, devendo adaptar-se aos fins pretendidos. O âmbito do trabalho dos auditores pode ser então bastante variado incluindo atividades como revisão de controlos internos, processos e sistemas para identificar fraquezas nos sistemas e propor melhorias operacionais. Deste modo, poderão ser definidos vários tipos de auditoria, conforme o **quadro 1.5.**, considerando os objetivos visados.

Quadro 1.5 - Tipos de Auditoria na Administração Pública

TIPOS DE AUDITORIA	CAMPO DE AVALIAÇÃO
Auditoria de Sistemas	<ul style="list-style-type: none">-adequação da governação e do ambiente de controlo;- eficácia dos processos para identificar, avaliar e gerir os riscos;- segurança das políticas, procedimentos e atividades de controlo;- integridade e exatidão dos sistemas e práticas de informação;- eficácia das atividades de controlo e de avaliação
Auditoria de Performance	<ul style="list-style-type: none">- Eficácia: avalia se os programas foram realizados e se atingiram os objetivos- Eficiência: examina a produtividade, custo unitário, ou indicadores como as taxas de atividade ou tempos de espera de serviço. Questiona se as operações maximizam saídas em relação aos custos e outros <i>inputs</i> de recursos.- Economia: examina a medida em que uma operação do setor público tem minimizado o uso de <i>inputs</i> (por exemplo, dinheiro, recursos humanos, equipamentos ou instalações) compatíveis com as necessidades do programa de qualidade. <p>Por exemplo, uma auditoria no âmbito da economia pode avaliar a validade de uma realização de concursos como processo para garantir que os custos foram controlados.</p> <ul style="list-style-type: none">- Conformidade: com leis e regulamentos, requisitos de contrato, requisitos de subvenção e políticas e procedimentos organizacionais. Um serviço relativamente novo- auditoria ambiental - ajuda a analisar o cumprimento ambiental de regulamentos.- Fiabilidade dos dados: avalia controlos internos e relatórios não financeiros sobre assuntos como as medidas de desempenho.- Políticas e cenários previsionais: avalia programas ou políticas alternativas, prevê resultados sob várias hipóteses, ou avalia as vantagens ou desvantagens de várias propostas legislativas. Os auditores também podem compilar informação de <i>benchmarking</i> para auxiliar na avaliação de projetos ou de gestão dos programas.- Avaliação de risco: identifica os riscos que possam afetar a realização de metas, objetivos estratégicos e financeiros e avalia a gestão da resposta a esses riscos. No setor público, os riscos vão além do normal afigurando-se como riscos financeiros e operacionais podendo incluir riscos políticos e sociais.
Auditoria Financeira ou de Regularidade	<p>Visa a emissão de parecer acerca da apresentação das demonstrações financeiras em conformidade com o estabelecido nas normas, focando a correta contabilização de ativos e despesas constantes do relato, podendo ainda adicionalmente examinar a fiabilidade da informação financeira, a conformidade com os procedimentos e regras ou ainda a salvaguarda dos ativos. Este tipo de auditoria pode ser realizado por entidades externas ou entidades internas.</p>

Fonte: Elaboração própria baseado em MARQUES e ALMEIDA (2004), ALVES (2013) e IIA (2012)

Para além dos riscos de serem mal definidas as fronteiras entre sistema público de auditoria externa e o controlo financeiro externo, bem como o risco inerente à competência dos auditores intervenientes, existem vários riscos associados à gestão de dinheiros públicos, relacionados com a sua própria natureza. Destes, o MF, no relatório do Orçamento de Estado para 2015, salienta os riscos de natureza operacional que provêm das medidas tomadas para ajustamento da economia, mediante o aumento dos custos de acesso aos serviços prestados.

De acordo com o IIA (2012) alguns riscos do setor público são provenientes não só das políticas e da economia mas também da perceção do público, sobre um tratamento justo e equitativo dos cidadãos, animais, meio ambiente e outros.

1.5.2. Sistema de controlo interno

Neste contexto, a implementação de um sistema de controlo interno, é transversal a todas as organizações, independentemente da complexidade e da dimensão da sua estrutura.

No entanto, quanto maior for a complexidade da sua estrutura organizacional, mais complexo e completo será o seu sistema de controlo interno. Um correto e funcional sistema de controlo interno, providenciará informação de qualidade e transparente, facilitando a tarefa dos órgãos de gestão e das entidades que têm como missão a certificação dessa informação. Clarificando os sistemas envolvidos de controlo interno e os procedimentos instituídos, será mais fácil a verificação se os mesmos oferecem garantias apropriadas relativamente:

- à salvaguarda dos ativos;
- à legalidade e regularidade das operações;
- à integridade e exatidão dos registos contabilísticos e,
- à execução dos planos e políticas superiormente definidos.

De igual forma, os benefícios que daí advêm permitem aferir sobre a eficácia da gestão e a qualidade da informação.

O SCI do Estado, instituído pelo DL nº166/98, de 25 de junho compreende os domínios e componentes representados na **figura 1.5.** e consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei.

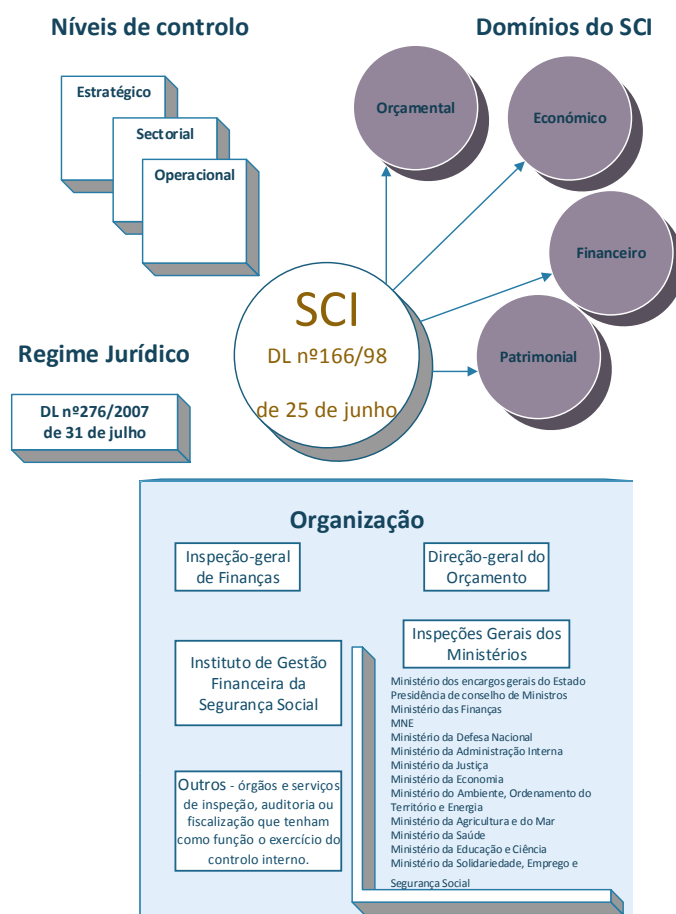


Figura 1.5 - SCI do Estado

Fonte: Elaboração própria com consulta de Alves (2013) e DL nº166/98

Relativamente aos níveis de controlo, o controlo operacional, executado pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização, centra-se sobre as decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações. Particularizando no campo dos SPE, mais especificamente nas Embaixadas, o controlo operacional é exercido pelo DGA integrado na SG.

O controlo sectorial centra-se na avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério. Este, por sua vez é exercido pelos órgãos setoriais e regionais de controlo interno, como as inspeções gerais dos ministérios, como é o caso da Inspeção- Geral Diplomática e Consular (IGDC).

Por fim, o controlo estratégico é exercido pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), pela DGO e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), assumindo um carácter horizontal relativamente a toda a administração financeira do Estado. De acordo com ALVES

(2013), este último controlo é direcionado à avaliação do controlo operacional e do controlo setorial, bem como à avaliação da realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente no Programa do Governo, nas Grandes Opções do plano e no Orçamento de Estado.

No que respeita ao regime jurídico regulamentado pelo DL n.º276/2007, de 31 de julho, aplicado à Inspeção Geral de Finanças e à generalidade dos serviços de inspeção de nível setorial, são destacadas algumas regras:

- as ações podem ocorrer sob a forma de inspeções, auditorias, inquéritos, sindicância e averiguações (n.º1 do artigo 8.º);
- existe o dever de colaboração e informação por parte das entidades inspecionadas;
- existe a necessidade de existência de regulamentos para a atividade das inspeções aprovadas;
- o artigo 10.º determina a completa autonomia técnica dos profissionais;
- a consagração do princípio do contraditório (artigo 12.º);
- é determinada a elaboração dos respetivos relatórios a enviar ao Ministério Público e/ou ao TC se houver matéria de interesse a esse tribunal.

1.5.2.1. Componentes do SCI

Se nos centrarmos em cada um dos componentes do SCI do Estado torna-se evidente a existência de normas que estabelecem os princípios e metodologias a utilizar nas auditorias no âmbito do SCI da administração financeira do Estado. Estas normas estão agrupadas no manual de auditoria aprovado pelo Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (CCSCI), cuja missão assenta na consolidação de metodologias de controlo e no estabelecimento dos critérios mínimos de qualidade, garantindo acima de tudo a proteção dos interesses financeiros do Estado. Para além disso, pretende promover a “cultura de controlo” na administração do estado, conforme é mencionado no preâmbulo do DL n.º166/98, de 25 de junho. As suas competências e deveres constam do DR n.º27/99, de 12 de novembro sendo composto por todos os inspetores-gerais, pelo Diretor-geral do Orçamento, pelo presidente do Conselho Diretivo do Instituto de gestão Financeira da Segurança Social e pelos restantes titulares de órgãos setoriais de controlo interno. Este órgão funciona junto do MF e é presidido pelo Inspetor-Geral de Finanças (artigo 6.º do DL n.º 166/98).

De acordo com ALVES (2013) o supra mencionado manual está organizado em quatro capítulos: enquadramento, auditoria de sistemas, auditoria financeira e auditoria de desempenho.

A auditoria financeira centra-se nos documentos da prestação de contas, sendo realizada por um profissional independente, de modo a expressar uma opinião sobre se as demonstrações financeiras refletem uma situação financeira e resultados reais. Centrada no controlo financeiro público, a auditoria financeira compreende de forma ampla o conjunto de atividades que constam no **quadro 1.6. *infra***:

Quadro 1.6 - Atividades de controlo financeiro público

Verificação da fidelidade e da exatidão das contas e dos estados financeiros;
Verificação da legalidade e da regularidade das operações subjacentes a tais contas relativamente a todas as entidades do setor, especialmente o setor público administrativo (SPA);
Apreciação da eficácia, a economia e eficiência, bem como preservação do ambiente, relativamente a todas as operações que envolvam dinheiros públicos;
Ajuizar acerca da justeza técnica e transparência nas ações dos gestores no que concerne aos dinheiros públicos que administram;
Avaliar o impacto social, os efeitos, os resultados das políticas, das ações, programas e projetos públicos;
Avaliar a utilidade social das estruturas organizativas do setor público e qualidade das respetivas prestações.

Fonte: MORENO (2006)

O autor supracitado defende que o conceito de controlo financeiro público deverá ser definido com precisão, concluindo mais uma vez, que é importante a distinção entre controlo interno e controlo externo, fornecendo a perspetiva orgânica do controlo público.

A auditoria de sistemas direciona-se para o estudo e análise dos sistemas implementados em determinada unidade, nomeadamente o estudo do sistema de controlo interno de forma a identificar os seus pontos fortes e deficiências. Ainda neste manual, a auditoria de desempenho consubstancia-se no controlo de uma determinada entidade, serviço, sistema ou área funcional, que incide na sua gestão, nomeadamente na utilização dos recursos que lhe foram confiados, utilizando os princípios de eficiência, eficácia, economia, entre outros.

Como componente do SCI do Estado, a IGF é regulada por um conjunto de normas que lhe dizem respeito e constam no manual de auditoria aprovado pelo CCSCI. Estas normas estão distribuídas por: regulamento do procedimento, glossário geral e normas de boas práticas. Atuando em todos os organismos do setor público administrativo, compete à IGF, conforme o DL nº96/2012, de 23 de abril:

- exercer auditoria e controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial;
- ações de coordenação, articulação e avaliação da fiabilidade dos SCI dos fluxos financeiros de fundos públicos;
- auditorias financeiras, de sistemas e de desempenho e análises de natureza económico-financeira;

- auditorias informáticas, em especial à qualidade e segurança dos sistemas de informação;
- sindicâncias, inquéritos e averiguações e desenvolver o procedimento disciplinar.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social tem por missão a gestão financeira dos recursos económicos consignados no orçamento da Segurança Social. Compete-lhe a verificação, acompanhamento, avaliação e informação dos domínios orçamental, económico e patrimonial dos organismos que integram o sistema de segurança social.

A DGO integra-se no MF e supervisiona a elaboração e o controlo da execução do Orçamento de Estado, no controlo da legalidade, na contabilidade pública, na regularidade e economia da administração financeira do Estado. Trabalha em colaboração com a IGF na execução das auditorias orçamentais⁷ (ALVES, 2013).

No que respeita aos órgãos setoriais de inspeção, existe em regra um por ministério, incidindo a sua ação na avaliação dos controlos operacionais, nos sistemas de gestão e nos planos globais do ministério. ALVES (2013) refere ainda que alguns destes órgãos desempenham também funções de fiscalização a entidades e atividades externas. De acordo com o mesmo autor, as suas áreas de intervenção são variadas e classificadas do seguinte modo: controlo interno; estudos; legislação, avaliação, finanças, medidas corretivas, inquéritos, disciplina, fiscalização e processos.

No MNE, onde estão integradas as Embaixadas, o órgão setorial do SCI é a Inspeção-Geral Diplomática e Consular que, segundo ALVES (2013) incide a sua atividade:

- no controlo interno;
- na legislação verificando o cumprimento de normas, regulamentos e diretivas superiores;
- na avaliação do desempenho de cada um dos serviços em termos de economia, eficiência e eficácia;
- nas finanças no que respeita à economia, eficiência e eficácia no uso dos recursos financeiros;
- nas medidas corretivas face a anomalias e desconformidades detetadas;
- nos inquéritos e,
- na disciplina que compreende a abertura e realização de processos disciplinares.

Este órgão setorial é dotado de autonomia administrativa e a sua missão e atribuições estão regulamentadas no DL 121/2011, de 29 de dezembro e no DR n°8/2012, de 19 de janeiro. A IGDC exerce a sua missão verificando o cumprimento das normas reguladoras do

⁷ Conforme consta nos DL n°80/2007 de 29 de Março e DL n° 96/2012 de 25 de Abril citados por ALVES (2013)

funcionamento dos serviços periféricos externos do MNE mediante ações disciplinares, auditorias de gestão, auditorias diplomáticas e auditorias consulares.

De acordo com o nº 2 do artigo 10º do DL 121/2011, de 29 de dezembro, a sua atuação centra-se nas seguintes ações:

- avaliação do desempenho e da gestão dos SPE através de ações de inspeção e auditoria;
- avaliação de indícios e irregularidades e incumprimento de normas por parte dos serviços;
- auditar sistemas e procedimentos de controlo internos dos serviços;
- assegurar a realização de auditorias, inquéritos, sindicâncias, peritagens ou outras ações de carácter inspetivo e disciplinar.

Especificando, de acordo com o nº 1 do artigo 17º do despacho 1834/2015, de 20 de fevereiro, que estabelece o regulamento do procedimento de inspeção da IGDC, a incidência das ações inspetivas, de controlo, avaliação e auditoria ocorre nas seguintes áreas:

- a) Património;
- b) Instalações;
- c) Segurança;
- d) Comunicações;
- e) Recursos Humanos;
- f) Sistemas de informação de gestão;
- g) Contratos de aquisição de bens e serviços;
- h) Representação Diplomática;
- i) Relações bilaterais;
- j) Relações multilaterais;
- k) Representação e Gestão consulares;
- l) Comunidade Portuguesa e Lusodescendente;
- m) Diplomacia económica;
- n) Cooperação;
- o) Língua e Cultura Portuguesas;
- p) Execução orçamental;
- q) Contabilidade;
- r) Prestação de Contas.

O nº 2 do mesmo artigo estabelece que as ações inspetivas poderão orientar-se mediante objetivos identificados para determinadas áreas de entre as mencionadas no nº 1.

Analisadas as respetivas competências dos componentes do SCI observa-se que a IGF exerce uma função chave dado que, segundo a legislação que a regulamenta cabe-lhe assegurar o funcionamento do controlo estratégico e presidir ao Conselho Coordenador do

SCI. Verifica-se então que os vários componentes que integram o SCI do Estado atuam em diversos campos e diferentes níveis, carecendo inevitavelmente de coordenação. Mesmo com a existência de um Conselho Coordenador, ALVES (2013) salienta que o sistema não deixa de ser complexo e difícil de gerir como um todo, dada a dependência de cada inspeção do respetivo ministro. Para além disso, existem alguns regulamentos, como é o caso do regulamento do procedimento de inspeção da IGDC, que são bastante recentes estando ainda em fase inicial de aplicação, exigindo uma alocação de recursos humanos especializados que permitam a sua correta operacionalização.

1.6. A ORÇAMENTAÇÃO

A orçamentação, como processo, compreende o planeamento, o estabelecimento de objetivos e metas, bem como o controlo de receitas e custos. Trata-se de um processo que se traduz num orçamento sendo este um instrumento do governo utilizado para implementar o seu programa. O orçamento funciona como o ponto de partida mais adequado na avaliação das atividades com vista ao controlo de custos. Muitos peritos em gestão acreditam que a orçamentação é um dos principais fatores na má orientação da distribuição eficaz de recursos (DOYLE, 1999).

Esta perspetiva conduz à reflexão acerca do conceito de orçamento de Estado e sua importância. Visando uma distribuição adequada de recursos e no sentido de implementar um programa previamente definido, FRANCO (1997:54) apresenta o conceito de orçamento de estado como:

“ [...] uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar as receitas e realizar despesas e, limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”.

FACHADA (2014) advoga que o Orçamento de Estado pode ser encarado como uma autorização legislativa obtida junto de um órgão político, a Assembleia da República, a qual representa os contribuintes e cidadãos e em nome destes, autoriza o Estado por via legal a despende o seu dinheiro na prossecução das atividades sociais coletivas. Nele deverão constar os objetivos, a missão e a estratégia dos organismos, apresentando um saldo orçamental positivo ou nulo.

Definindo de uma forma restrita o Orçamento de Estado como:

“[...]um documento, apresentado sob forma de lei, que comporta a descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano”

PEREIRA *et al* (2012:413)

sobressaem três elementos do orçamento: o elemento económico, político e jurídico. O elemento económico prende-se com a previsão financeira anual efetuada pelos vários subsectores da Administração Pública. O elemento político deve-se à autorização política que o Parlamento concede mediante a aprovação da proposta elaborada e submetida pelo Governo e o elemento jurídico é justificado pelo documento representar um instrumento sob forma de lei, limitando os poderes financeiros do Estado no que concerne à realização das despesas e obtenção das receitas.

O modo como o orçamento elaborado por uma embaixada ou outra instituição no âmbito da Administração Pública se articula com a elaboração do Orçamento de Estado encontra-se esquematizado na **figura 1.6. infra**:

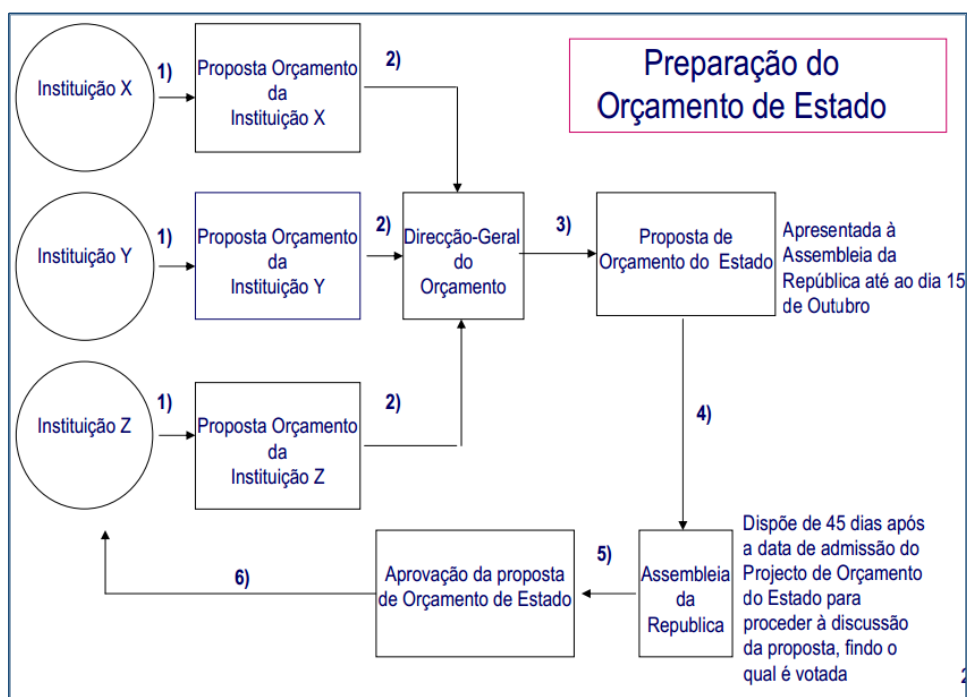


Figura 1.6 - Elaboração do Orçamento de Estado

Fonte: CAIADO (2007)

Respeitados os prazos que constam na **figura 1.6.**, o Orçamento de Estado entra em vigor no primeiro dia do ano económico a que respeita (1 de janeiro) iniciando-se assim a fase de execução e controlo do Orçamento.

Clarificando o âmbito do Orçamento de Estado, PEREIRA *et al* (2012) refere que este abrange os orçamentos dos serviços integrados do subsector Estado, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social, não incluindo a previsão das despesas e receitas das Administrações Regionais e Locais. Seguindo de certa forma o ordenamento jurídico nos países que integram a União Económica e Monetária (UEM), Portugal contextualiza legalmente o Orçamento de Estado mediante as disposições da Constituição da República Portuguesa, através da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e um vasto conjunto de legislação conexas.

O SCI do Estado concentra parte da sua ação na execução do Orçamento de Estado, controlando e verificando se as ações desenvolvidas se vão enquadrar nos limites orçamentais, podendo detetar erros, incorreções e ilegalidades que necessitem de ser corrigidas (FACHADA, 2014). Neste sentido, a elaboração do orçamento de Estado obedece a princípios e regras bem definidos apresentados no **quadro 1.7** *infra*:

Quadro 1.7 - Princípios e Regras do Orçamento de estado

Orçamento de Estado - Princípios e Regras	
Anualidade	Publicidade
Integridade (unidade e universalidade)	Equilíbrio
Discriminação orçamental (regras da especificação da não compensação e da não consignação)	

Fonte: CAIADO (2007)

Todas estas regras orientam para o controlo de custos de modo a contribuir para uma uniformização de todas as práticas neste âmbito. Atualmente todos os orçamentos nacionais dos estados membros da UE seguem estes princípios existindo alguma flexibilidade para adaptações que possam ser necessárias (PEREIRA *et al*, 2012).

A primeira regra orçamental é a anualidade e plurianualidade do orçamento. Conforme o n.º 1 do artigo 4º da LEO os orçamentos são anuais, e devem ser elaborados de acordo com um quadro plurianual de orçamentação (n.º 2 do artigo 4º da LEO). O mesmo artigo determina que o ano económico coincide com o ano civil existindo a possibilidade dos orçamentos integrarem programas que impliquem encargos plurianuais.

Para além da temporalidade anual e plurianual, FRANCO (1997:349) identifica também o período orçamental como orçamento da gerência e orçamento do exercício. No orçamento da gerência incluem-se

“[...]as receitas a cobrar efetivamente durante o ano e as despesas a realizar efetivamente [...]”.

Inscvem-se no orçamento do exercício

“[...]os créditos e débitos originados naquele período orçamental, independentemente do momento em que se virão a concretizar”

A regra da integridade contempla a unidade e universalidade. A unidade determina que as receitas e despesas sejam apresentadas num único documento. PEREIRA *et al* (2012) apresentam duas razões que explicam esta regra: a necessidade de transparência na apresentação das receitas e das despesas, de modo a impedir dotações ocultas⁸ e o facto de ser assim possível uma apreciação/visão global das opções e prioridades do governo. Não obstante os orçamentos das Regiões Autónomas e Autarquias Locais serem independentes do Orçamento de Estado, a universalidade relaciona-se com o facto de, juntamente com o Orçamento de Estado terem o dever de apresentar

“[...] Jo total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.” (n°3 do artigo 5º da LEO)

De acordo com FRANCO (1997), este princípio pode contribuir para um controlo dos recursos evitando que estes saiam da esfera orçamental do órgão político competente, dada a multiplicidade de orçamentos.

Dentro das regras da discriminação orçamental, o princípio da especificação consagrado no artigo 8º da LEO e no artigo 105º da CRP determina que as receitas devem ser especificadas de acordo com uma classificação económica no caso dos serviços integrados e de acordo com uma classificação orgânica, no caso dos serviços e fundos autónomos e segurança social. As despesas, por sua vez, deverão ser especificadas segundo uma classificação económica, orgânica e funcional (PEREIRA *et al*, 2012). O princípio da não compensação, intimamente relacionado com o anterior, é definido pelo artigo 6º da LEO que estabelece que as receitas e despesas sejam inscritas no orçamento pelo seu valor, independentemente do valor da despesa (encargos de cobrança) ou receita (ganhos originados pela realização da despesa) que possam ser originadas por estas ações. Ainda nas regras da discriminação orçamental, o princípio da não-consignação, definido no artigo 7º da LEO, estabelece que a totalidade das receitas orçamentais deve servir para financiar a totalidade das despesas orçamentais. Existem no entanto exceções, discriminadas no nº2 do mesmo artigo.

⁸ Também de acordo com o n° 3 do artigo 105º da CRP

PEREIRA *et al* (2012) explica de forma clara o princípio da não consignação quando refere o exemplo das receitas fiscais. De acordo com a sua perspetiva, se a receita de cada tipo de imposto fosse, na ausência desta regra, consignada a uma despesa específica e só a esta, os contribuintes reconheceriam a aplicação dos seus pagamentos fiscais e poderiam não desejar continuar a fazê-lo na ausência de benefícios individuais diretos.

A respeito da regra da publicidade, esta é determinada pelo artigo 11º que define a obrigação do governo em recorrer aos canais de informação mais avançados para assegurar a adequada divulgação e transparência do Orçamento de Estado.

Por fim, o princípio do equilíbrio estabelece a obrigatoriedade de equilibrar as despesas com as receitas de modo que as primeiras sejam totalmente cobertas pelas segundas (nº 1 do artigo 9º da LEO). Ainda no mesmo artigo, estão previstas penalizações no caso de ocorrer endividamento para além dos valores inscritos no Orçamento de Estado. Os artigos 23º, 25º e 28º da LEO complementam os conceitos de equilíbrio em cada subsector do Estado. Deste modo, no caso dos Serviços e Fundos Autónomos, bem como no orçamento da Segurança Social, os orçamentos deverão apresentar um saldo efetivo nulo ou positivo.

1.6.1. O conteúdo do orçamento

Sendo inequívoca a existência de regras e princípios a serem aplicados na orçamentação, provenientes muitos deles do conjunto de critérios-padrão estabelecidos a nível internacional, cada país deverá manter estabilidade de critérios por forma a permitir uma análise temporal da sua política orçamental (PEREIRA *et al*, 2012).

Para além disso, o conhecimento do grau de autonomia dos organismos, bem como da capacidade que os seus dirigentes têm para executar atos administrativos em nome do organismo é importante para a verificação da regularidade e conformidade legal como garantia dos mesmos, permitindo desta forma definir procedimentos de controlo interno.

De acordo com FRANCO (1997) a autonomia, assumida pelos organismos poderá ser caracterizada segundo quatro vertentes como consta no **quadro 1.8.**:

Quadro 1.8 - Caracterização da autonomia relativamente às principais áreas financeiras

Autonomia patrimonial	Autonomia orçamental
Possuindo personalidade jurídica, é permitido às entidades ter património próprio e/ou gerir património público de acordo com a lei. É reconhecido aos seus dirigentes a capacidade para administrar o património;	Quando uma entidade tem orçamento próprio e gere as correspondentes despesas e receitas (com poder de decisão relativamente a elas)
Autonomia de tesouraria	Autonomia creditícia
Quando uma entidade tem a capacidade de gerir de forma independente os seus recursos monetários próprios; de acordo com a unicidade de tesouraria vigente no regime jurídico português - situação excepcional (por exemplo: entidades reguladoras)	Quando determinada entidade tem o poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras a crédito

Fonte: FRANCO (1997)

Conhecido o grau de autonomia do organismo no âmbito das principais áreas financeiras, o conteúdo do orçamento contempla as receitas e despesas que lhe dizem respeito, organizadas e classificadas por regras bem definidas.

1.6.1.1. Despesas

As despesas públicas são definidas por FRANCO (1997:297) como:

“ [...] gasto de dinheiro ou dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços suscetíveis de satisfazer necessidades públicas.”

Como mencionado no ponto 3, de acordo com a LEO e no cumprimento da regra da especificação, a despesa deve ser classificada sob três perspetivas: económica; orgânica e funcional. Adicionalmente, a despesa poderá ser organizada por programas como veremos de seguida.

A classificação orgânica estrutura-se por códigos que identificam os ministérios, secretarias de Estado, capítulos, divisões e subdivisões orçamentais assumindo a forma hierárquica retratada na **figura 1.7**.

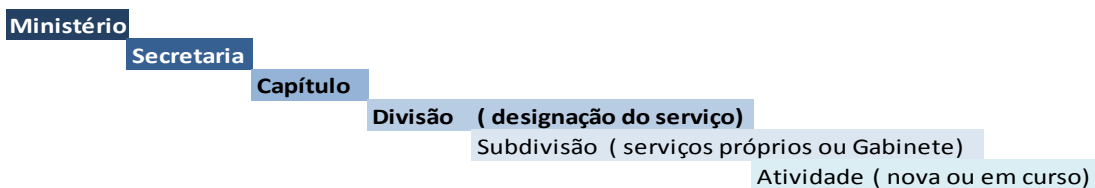


Figura 1.7 - Classificação orgânica do orçamento de funcionamento

Fonte: CAIADO (2007)

A classificação funcional desagrega-se pelos diferentes domínios da intervenção do Estado – as funções e subfunções (**tabela 1.1.**). De acordo com PEREIRA *et al* (2012) foi a partir do Orçamento de Estado de 1995 que se introduziu o novo esquema de classificação da despesa que veio substituir o que era adotado até então (o classificador proposto pelas Nações Unidas).

Tabela 1.1 - Classificação Funcional da Despesa

1. Funções gerais de soberania
1.1 Serviços gerais da Administração Pública
1.2 Defesa Nacional
1.3 Segurança e ordem pública

2. Funções Sociais
2.1 Educação
2.2 Saúde
2.3 Segurança social e ação social
2.4 Habitação e serviços coletivos
2.5 Serviços Culturais, recreativos e religiosos

3. Funções económicas
3.1 Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca
3.2 Indústria e energia
3.3 Transportes e comunicações
3.4 Comércio e turismo
3.5 Outras funções económicas

4. Outras Funções
4.1 Operações da dívida pública
4.2 Transferências entre administrações
4.3 Diversos não especificados

Fonte: PEREIRA *et al* (2012)

A vantagem desta classificação é que permite apurar quanto é que o governo afeta, dos seus recursos disponíveis, a cada domínio da sua intervenção e não apenas a cada ministério. Quanto à classificação económica, esta possibilita decompor a despesa por grandes agregados. Após desagregar em despesas correntes e despesas de capital (**figura 1.8.**), segue-se a divisão em doze agrupamentos económicos que incluem as respetivas rúbricas.

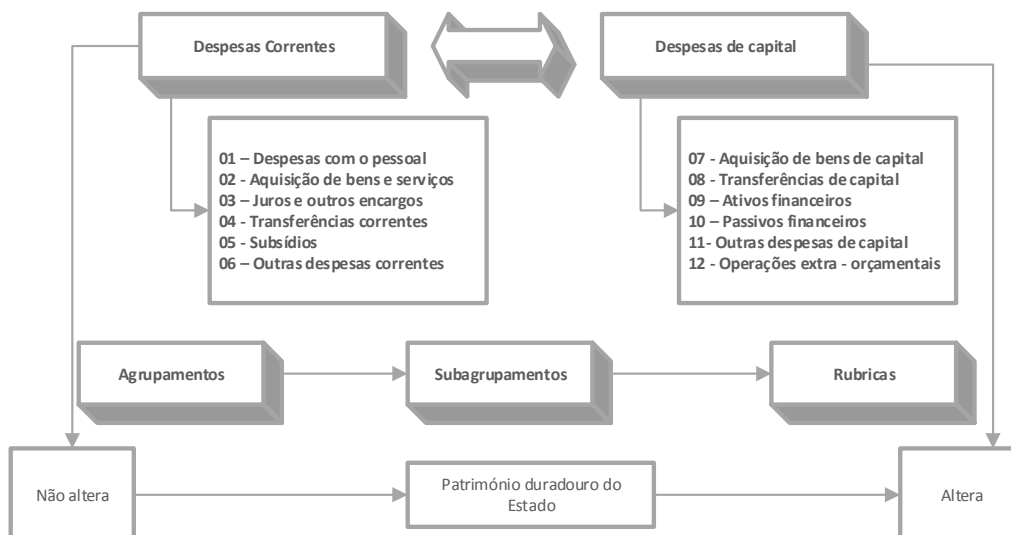


Figura 1.8 - Classificação e desagregação da despesa em agrupamentos económicos

Fonte: CAIADO (2007)

Na desagregação em agrupamentos, subagrupamentos e rubricas a despesa fica classificada no âmbito económico conforme a tabela 1.2 *infra*.

Tabela 1.2 - Classificação económica das despesas / rubricas

Agrupamento	Subagrupamento	Rúbrica	Despesas Correntes	Agrupamento	Subagrupamento	Rúbrica	Despesas de capital
01			Despesas com o pessoal	07			Aquisição de bens de capital
	01		Remunerações certas e permanentes (salários e pensões)		01		Investimentos
		01	Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos		02		Locação financeira
		02	Órgãos Sociais		03		Bens de domínio público
		03	Pessoal dos quadros - regime de função pública		(...)	(...)	
		(...)	(...)	08			Transferências de capital
02			Aquisição de bens e serviços		01		Sociedades e quase-sociedades não financeiras
	01		Aquisição de bens		(...)	(...)	(...)
		01	Matérias-primas e subsidiárias	09			Activos financeiros
		02	Aquisição de serviços		01		Depósitos, certificados de depósito e poupança
		(...)	(...)		(...)	(...)	(...)
03			Juros e outros encargos	10			Passivos financeiros
	01		Juros da dívida pública		01		Dotação provisional
	02		Outros encargos correntes da dívida pública		(...)	(...)	(...)
	(...)	(...)	(...)	11			Outras despesas de capital
04			Transferências Correntes		01		Dotação provisional
	01		Sociedades e quase-sociedades não financeiras		(...)	(...)	(...)
	(...)	(...)	(...)	12			Operações extra-orçamentais
05			Subsídios		01		Operações de tesouraria - Entrega de receitas do Estado
	01		Sociedades e quase-sociedades não financeiras		02		Outras operações de tesouraria
06			Outras despesas correntes		03		Contas de ordem
	01		Dotação provisional				
	02		Diversas				
		(...)	(...)				

Fonte: Elaboração própria⁹

⁹ Baseado em PEREIRA *et al* (2012) e no DL nº 26/2002 de 14 de fevereiro

Esta desagregação na classificação económica é indispensável por permitir uma análise do orçamento do ponto de vista macroeconómico. PEREIRA *et al* (2012) exemplifica com o facto das Despesas com o Pessoal e as Transferências correntes destinadas às famílias poderem ser reveladores dos efeitos esperados sobre o consumo privado – via rendimento disponível e sobre o crescimento económico.

Quanto à classificação da despesa por programas, a informação organiza-se conforme a **tabela 1.3**.

Tabela 1.3 - Classificação da despesa por programas

Ano	Código Programa	Desig. Programa	Ministério Coord.	Funcional	Data Inicio	Data Fim	Objectivos
2015	000	NÃO DEFINIDO	XX	0000	01/jan/15	31/dez/15	NADA
2015	001	ÓRGÃOS DE SOBERANIA	01	0000	01/jan/12	31/dez/99	.
2015	002	GOVERNAÇÃO E CULTURA	02	0000	01/jan/12	31/dez/99	PRESTAR APOIO AO CONSELHO DE MINISTROS, AO PRIMEIRO-MINISTRO E AOS DEMAIS MEMBROS DO GOVERNO INTEGRADOS NA PCM.
2015	003	FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	03	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	004	GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	03	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	005	REPRESENTAÇÃO EXTERNA	04	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	006	DEFESA	05	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	007	SEGURANÇA INTERNA	06	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	008	JUSTIÇA	07	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	009	ECONOMIA	08	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	010	AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DA ENERGIA	09	0000	01/jan/14	31/dez/99	(...)
2015	011	AGRICULTURA E MAR	10	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	012	SAUDE	11	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	013	ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	12	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	014	CIENCIA E ENSINO SUPERIOR	12	0000	01/jan/12	31/dez/99	(...)
2015	015	SOLIDARIEDADE, DO EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL	13	0000	01/jan/14	31/dez/99	(...)

Fonte: Tabelas Despesa/2015 ¹⁰

As vantagens deste tipo de classificação passam por permitir identificar objetivos (observe-se o exemplo os objetivos do programa “Governação e Cultura”) e políticas, avaliar a afetação dos recursos financeiros aos diversos objetivos e avaliar o seu grau de realização e os resultados obtidos. Neste sentido, pode-se afirmar que um programa de despesas é um conjunto de verbas destinadas à realização de determinado objetivo, abrangendo um ou vários projetos.

Apesar de o orçamento poder efetivamente ser estruturado por programas, a especificação das despesas rege-se por códigos de classificação orgânica, funcional e económica¹¹.

¹⁰ Tabelas Despesa 2015: Classificação Orgânica, Programas, Fontes de Financiamento, Atividades, Alíneas da classificação económica de Despesa tipificadas, Lista de Serviço.
Disponíveis em: <http://www.dgo.pt/apoioaoservicos/Paginas/Documentacao.aspx?CategoriaDocumentos=Classificadores>

¹¹ Conforme o nº2 do artigo 8º da Lei 6/91 de 20 de fevereiro e nº 1 do artigo 18º da LEO republicada na Lei nº 41/2014, de 10 de julho

Com as sucessivas reformas da contabilidade pública em Portugal, surgiu no âmbito do controlo de gestão orçamental, nomeadamente em 1992, a Lei de Bases que veio regulamentar um controlo sistemático e sucessivo, a inspeção da conformidade legal e a regularidade financeira das despesas. Desta forma, a execução das despesas obedece a princípios com algumas diferenças comparativamente com a execução de receitas. PEREIRA *et al* (2012) nomeia três princípios na execução da despesa: O princípio da legalidade, da regularidade orçamental e da boa gestão financeira.

O princípio da legalidade aplica-se quando uma entidade assume um compromisso e o seu respetivo encargo, devendo obedecer ao quadro jurídico aplicável. O princípio da regularidade orçamental está relacionado com o facto de as dotações inscritas no Orçamento de Estado constituírem um limite máximo que não pode ser ultrapassado. Assim, uma despesa só pode ser realizada se inscrita no orçamento, numa determinada rubrica, até ao montante previsto. Este princípio não é prejudicado pelas alterações orçamentais que podem ser efetuadas em caso de situações imprevistas (por exemplo: catástrofes).

A execução da despesa, especialmente quando envolve montantes elevados, deverá obedecer ao princípio da boa gestão financeira, obtendo o máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, considerando a utilidade e prioridade da despesa (atendendo aos critérios: economia, eficiência e eficácia).

Estes princípios constam do artigo 42º da LEO, onde é ainda mencionado o princípio da segregação de funções que, no caso particular da despesa, centra-se na autorização da despesa, autorização de pagamento e pagamento, determinando que esta segregação pode estabelecer-se entre diferentes serviços ou entre diferentes agentes do mesmo serviço

1.6.1.2. Receitas

Para assegurar a cobertura dos encargos decorrentes da atividade pública o governo recorre a fontes de financiamento denominadas como receitas públicas. FRANCO (1997:299) refere-se às receitas públicas como:

“ [...] qualquer recurso obtido durante um dado período financeiro, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão ao seu encargo”.

De modo não tão genérico, PEREIRA *et al* (2012: 215) define receitas públicas como:

“[...] todas as somas de dinheiro ou recurso equivalente, cujo beneficiário é o Estado ou uma entidade pública administrativa, e que têm como finalidade principal satisfazer as necessidades financeiras e outros fins públicos relevantes.”

A receita pública reveste-se sob várias modalidades e pode assumir critérios distintos no âmbito da sua classificação. O autor supramencionado classifica-as considerando:

- a sua natureza económica - receitas de capital;
- o seu grau de efetividade – receitas efetivas e não efetivas (que terão que ser reembolsadas/ devolvidas);
- a coercividade – receitas de caráter obrigatório ou receitas “facultativas”.

Na prática, e de acordo com o DL nº 26/2002, de 14 de fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas, assim como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos Organismos que integram a Administração central, as receitas públicas desagregam-se em receitas correntes e receitas de capital. Deste modo, a realidade concreta da administração pública, revela as modalidades no âmbito da receita que constam na **tabela 1.4.**, agrupadas por capítulos.

Tabela 1.4 - Desagregação das receitas públicas

CAPÍTULOS	RECEITAS CORRENTES	CAPÍTULOS	RECEITAS DE CAPITAL
1	Impostos Diretos	9	Venda de bens de investimento
2	Impostos Indiretos	10	Transferência de capital
3	Contribuições para a segurança social, Caixa geral de aposentações e Assistência na doença aos servidores do Estado	11	Ativos financeiros
4	Taxas, multas e outras penalidades	12	Passivos financeiros
5	Rendimentos da propriedade	13	Outras receitas de capital
6	Transferências correntes		OUTRAS RECEITAS
7	Venda de bens e serviços correntes	14	Recursos próprios comunitários
8	Outras receitas correntes	15	Reposições não abatidas nos pagamentos
		16	Saldo da gerência anterior
		17	Operações extra-orçamentais

Fonte: Elaboração Própria¹²

Esta desagregação espelha a classificação económica das receitas públicas, referindo PEREIRA *et al* (2012) que a classificação orgânica das receitas é aplicada apenas para o total da receita dos Serviços e Fundos autónomos. Nesta sequência, o supramencionado autor explica que os capítulos da receita (14 a 17) que integram as - Outras Receitas - não constituem fontes de financiamento da despesa no seu conjunto uma vez que neles são inscritos montantes que apresentam contrapartidas equivalentes na despesa.

Referindo-se ao grau de efetividade e tendo presente o conceito de saldo global, distingue as receitas efetivas (capítulos 1 a 10 e 13) das receitas não efetivas (capítulos 11 e 12), sendo estas últimas excluídas do cálculo do saldo global. No que respeita às receitas não efetivas,

¹² Recorrendo à consulta do Classificador Económico de Receitas do Estado 2015 - Orgânica XIX Governo DL n.º 86-A/2011, de 12 julho, alterado pelo DL n.º 119/2013, de 21 agosto e à obra de PEREIRA *et al* (2012)

nomeadamente as receitas creditícias – passivos financeiros, o supracitado autor refere que a sua utilização como modo de financiamento público está restringida pelo compromisso mútuo assumido pelos Estados Membros em matéria de disciplina orçamental, conforme o tratado da EU.

Decorrente desta desagregação económica, é possível retirar 3 tipos de informação:

“[...]a importância do sistema fiscal no financiamento da despesa pública e o papel dos seus principais impostos sobre a redistribuição do rendimento e da riqueza;

- o recurso ao crédito e seus efeitos sobre o endividamento público;

- a importância do próprio Sector Empresarial do Estado como fonte de receita através dos designados Rendimentos da Propriedade.” (PEREIRA *et al*, 2012: 431)”

Assumindo o princípio da legalidade um cariz transversal no que concerne à orçamentação este é também aplicado na execução das receitas e, conjuntamente com o princípio da regularidade orçamental, determina que nenhuma receita, mesmo legal, pode ser liquidada ou cobrada sem ser objeto de correta inscrição orçamental e sem estar corretamente classificada. Atendendo à sua natureza, as receitas não têm montante inscrito que pode ser ultrapassado no decurso da execução. Deste modo, mesmo com pressupostos técnicos pessimistas definidos *à priori*, a receita pode-se realizar, sendo legal.

O princípio da segregação de funções citado no nº 1 do artigo 42º da LEO, também se aplica às receitas no que concerne a liquidação e cobrança das mesmas.

De acordo com o relatório do Orçamento de Estado de 2015, excluindo a transferência entre serviços da AC, a receita fiscal é representativa de 71,3% da receita efetiva total, cabendo 25,3% à receita corrente não fiscal e 3,4% à receita de capital.

Para a maioria dos organismos, para além das receitas próprias, provenientes da sua atividade, grande parte ou mesmo a totalidade da sua receita provém do Orçamento de Estado através dos pedidos de libertação de crédito, no caso dos serviços integrados; através do pedido de libertação de fundos, no caso dos serviços e fundos autónomos ou por transferência através de subsídios concedidos pelo estado, no caso de institutos e empresas públicas reclassificadas.

A execução dos orçamentos dos Serviços e Fundos Autónomos é da responsabilidade dos respetivos dirigentes¹³. O artigo 47º da LEO, estabelece também que as despesas com a aquisição de bens e serviços ou a realização de empreitadas pelos serviços e fundos autónomos ficam sujeitas ao regime da contratação pública, salvas as exceções previstas nas normas comunitárias e na lei. Relativamente às receitas, os serviços e fundos autónomos

¹³ sem prejuízo das autorizações de despesas que devam ser concedidas pelo Governo.

utilizam prioritariamente as suas receitas próprias não consignadas por lei a fins específicos para a cobertura das respectivas despesas. Nos casos em que as receitas próprias se revelem insuficientes, a cobertura das respectivas despesas ocorre através das transferências que recebam do orçamento dos serviços integrados ou dos orçamentos de outros serviços ou fundos autónomos.

CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS E METODOLOGIA

2. OBJETIVOS

“Começar com um fim em mente significa começar com uma compreensão clara do seu destino. Significa saber para onde está a ir, para que entenda melhor onde está agora, de forma a que os passos a tomar sejam sempre na direção certa.”.

Stephen R. Covey
in “ Os 7 Hábitos das Pessoas Altamente Eficazes”

2.1. OBJETIVOS GERAIS

A opção de realizar um estágio profissional centrou-se em dois objetivos gerais.

1. Proporcionar à mestranda uma formação em posto trabalho de modo a facilitar uma mudança de profissão e ulterior elaboração de relatório escrito visando evidenciar as principais atividades desenvolvidas durante o estágio e as principais competências profissionais e pessoais adquiridas.
2. Apreciar os sistemas de controlo de custos, de orçamentação e o de controlo interno na Embaixada de Portugal na Suécia, com vista a contribuir com eventuais sugestões de melhoria.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para a concretização dos objetivos gerais foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- conhecer as atividades seguidas pela Embaixada, os principais objetivos, a sua estrutura;
- conhecer a entidade acolhedora em termos de funcionamento e organização;
- caracterizar o enquadramento normativo e legal do sistema de controlo na Administração Pública;
- conhecer e compreender o sistema de informação, o sistema de controlo de custos e de orçamentação da Embaixada;
- tomar conhecimento e apreciar a gestão de risco e o sistema de controlo interno;
- conhecer os recursos disponíveis na Embaixada.

2.3. QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO

Durante a atividade desenvolvida ao longo de seis meses de estágio a mestranda pôde refletir acerca de questões de investigação, ao qual tenta responder usando a metodologia apresentada no ponto 2.3.1. Essas questões materializam-se da seguinte forma:

- perante a inexistência da formalização de alguns procedimentos de controlo, especificamente para a Embaixada, quais os procedimentos que estão a ser executados de modo informal?
- em que medida essa informalidade pode ameaçar a efetividade do controlo interno?

2.3.1 Metodologia

A metodologia aqui descrita espelha o caminho percorrido durante a realização do estágio e para a elaboração do presente relatório. Como tal, demonstra as etapas pelas quais a mestranda passou até à realização do trabalho final, considerando os objetivos previamente delineados no plano de estágio.

A metodologia de investigação utilizada caracteriza-se por ser qualitativa, seguindo a perspetiva de BOGDAN e BIKLEN (1994) que apontam as seguintes características essenciais:

- 1) a fonte direta dos dados é o ambiente natural e o investigador é o principal agente na recolha desses mesmos dados;
- 2) os dados que o investigador recolhe são essencialmente de carácter descritivo;
- 3) os investigadores que utilizam metodologias qualitativas interessam-se mais pelo processo em si do que propriamente pelos resultados;
- 4) a análise dos dados é feita de forma indutiva;
- 5) o investigador interessa-se, acima de tudo, por tentar compreender o significado que os participantes atribuem às suas experiências.

Para LUDKE e ANDRÉ (1986) a pesquisa qualitativa pode assumir várias formas, destacando-se, principalmente, a pesquisa etnográfica e o estudo de caso.

Ambos os autores distinguem o estudo de caso pelas seguintes características:

- é dotado de um campo de trabalho mais específico, sempre bem delimitado e de contornos claramente definidos;
- o pesquisador parte de alguns pressupostos teóricos iniciais e usa a teoria como esqueleto ou estrutura básica a partir da qual novos aspetos poderão ser detetados;
- os estudos de caso enfatizam a interpretação em contexto;
- os estudos de caso buscam retratar a realidade de forma completa e profunda, procurando revelar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação ou problema;
- os estudos de caso usam uma variedade de fontes de informação, sejam elas observações, reuniões, entrevistas ou análise documental;

- o pesquisador procura relatar as suas experiências durante o estudo de modo que o leitor possa fazer as suas generalizações naturalísticas;
- os estudos de caso procuram representar os diferentes e, às vezes, conflitantes pontos de vista presentes numa situação social;
- os relatos do estudo de caso utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa.

O método do estudo de caso pode ser definido como meio organizador de dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado. Ou pode por outro lado referir-se a uma análise intensiva de uma situação particular. Há autores que inclusive se referem ao estudo de caso como uma descrição de uma - situação gerencial -.

Nesta linha de pensamento, identificam-se três fases no desenvolvimento de um estudo de caso: uma primeira aberta ou exploratória; uma segunda mais sistemática em termos de coleta de dados e uma terceira com a análise e interpretação dos dados, seguidas da elaboração de um relatório.

Alguns autores nomeados apontam limitações claras nesta metodologia atribuindo as mesmas ao facto de este método ser visto mais como um recurso pedagógico ou como uma maneira de se gerar *insights* exploratórios, dotado portanto de precisão, objetividade e rigor insuficientes (BRESSAN,2000). Para LUDKE e ANDRÉ (1986) as limitações inerentes ao facto de o estudo de caso ser um estudo de fenómeno bem delimitado, traduzem-se na conseqüente falta de relevância das generalizações que se podem eventualmente vir a efetuar a partir do estudo. Concomitantemente, no que respeita à observação, para que esta seja fidedigna deverá ser controlada e sistemática, o que implica um planeamento minucioso e uma preparação rigorosa do observador. De entre as limitações da técnica de observação, sobressai o facto de a mesma poder provocar alterações no ambiente ou no comportamento da população estudada, simultaneamente com a inevitável influência da interpretação pessoal.

Ao ser eleita como técnica de levantamento de dados, os supracitados autores alertam para a necessidade de se determinar o grau de participação do pesquisador no trabalho de campo. A observação participante, utilizada pela mestranda no decorrer das 960 horas de estágio, combinou simultaneamente a análise documental, a entrevista de respondentes e informantes, a participação e observação direta e a introspeção. Inevitavelmente ocorreu com grande envolvimento da mestranda, condição necessária à obtenção de informação relacionada com o campo de estudo.

O presente estudo assume portanto um carácter descritivo e exploratório onde constam as atividades, procedimentos e descrição dos objetivos a atingir na prática, fundamentados através de suporte bibliográfico. O método de investigação materializou-se num estudo caso, centrado na caracterização da Embaixada e no seu exame, limitado no tempo sendo os dados a recolher detalhados.

A metodologia empregue para a obtenção da informação e dos dados apresentados suportou-se numa abordagem qualitativa, sendo a pesquisa deste estudo baseada em diplomas legais e documentos onde constam medidas de reforma e estratégias do setor público implementados em Portugal. Foram também consultados regulamentos e normas internas e ainda os instrumentos de gestão, planos e relatórios de atividades, e orçamentos com os quais, no período considerado, a mestranda teve contacto diariamente.

Para além disso, foi consultada informação em publicações disponíveis na Embaixada, várias obras na biblioteca do ISCAC e na sua biblioteca pessoal e artigos disponíveis na B-On. Na internet, para além de alguns artigos, estudos empíricos, seminários e apresentações consultadas, foi efetuada pesquisa em *sites* oficiais de várias instituições públicas, nomeadamente das entidades que compõem o SCI. Foram também consultados os *sites* das organizações internacionais que regulamentam e normalizam o controlo interno tanto nas empresas privadas como no sector público.

CAPÍTULO 3 – APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE ACOLHIMENTO

Este capítulo pretende clarificar conceitos inerentes à organização de acolhimento e caracterizar o ambiente organizacional subjacente ao estágio.

3. A EMBAIXADA

Contextualizando a organização onde decorreu o estágio, importa perceber a origem do conceito de Embaixada. Este é um conceito proveniente do período medieval e, de acordo com MAGALHÃES (1996), surgiu das exigências de contatos frequentes requeridos pelas diversas unidades políticas italianas.

De acordo com a história diplomática de Portugal, o conceito de Embaixada passa a ser usado após o início do estabelecimento das primeiras políticas diplomáticas. No âmbito das relações externas, o início de tais políticas situa-se em 1143, aquando da Conferência de Zamora - marco histórico na independência política do reino Português, seguido pelo início da dinastia Afonsina (MARTINEZ, 1986).

Foi no entanto, a intensa e continuada atividade diplomática dos Estados Italianos que levou à necessidade de criação de representações diplomáticas de carácter permanente (MAGALHÃES, 1996). O conceito “Embaixada” começou então a ser utilizado com o significado atual. Antes do final do século XV, os embaixadores residentes, na altura praticamente desconhecidos no resto da Europa, passaram a ser uma instituição corrente em toda a Itália. MAGALHÃES (1996) refere ainda que o verdadeiro iniciador deste sistema de embaixadores residentes deve ser considerado o senhor de Milão Giangaleazzo Visconti, que durante mais de sete anos manteve um embaixador residente junto da corte de Segismundo (1368-1437), rei da Hungria e imperador do Santo Império Romano. A mesma fonte sublinha ainda que durante quase todo esse tempo o rei Segismundo manteve igualmente um embaixador residente em Milão.

Foi então a partir da Itália que o sistema de embaixadores residentes se transmitiu ao resto da Europa, não tendo essa transmissão ocorrido de forma uniforme e simultânea. No caso de Portugal, as três primeiras Embaixadas situaram-se em Roma, Paris e Madrid de acordo com a cronologia apresentada na **tabela 3.1**.

Tabela 3.1 - As três primeiras Embaixadas estabelecidas por Portugal

EMBAIXADA	INÍCIO/PERÍODO DA MISSÃO DIPLOMÁTICA	NOME DO EMBAIXADOR
DE PORTUGAL EM ROMA	Ano de 1512 até 1514	Dr. João de Faria
	Ano de 1515 até 1525 ¹⁴	D. Miguel da Silva
DE PORTUGAL EM MADRID	Ano de 1525	António de Azevedo Coutinho
DE PORTUGAL EM PARIS	Ano 1522	João da Silveira

Fonte: Adaptado de MAGALHÃES (1996) e SANTAREM (MDCCCXLIII)

Estas três Embaixadas – Roma, Paris e Madrid, mantiveram-se até ao ano de 1580. Após a Restauração o sistema de Embaixadas permanentes, já consagrado, foi alargado consideravelmente (MAGALHÃES, 1996).

No que respeita às relações diplomáticas de Portugal com a Suécia, o seu início terá ocorrido logo após a restauração em 1641, a 17 Maio, quando o Embaixador Francisco de Sousa Coutinho embarca para a primeira missão diplomática à Suécia. A 10 de Junho é recebido pela Rainha Cristina da Suécia e seu chanceler Oxenstiern, conseguindo comprar algum material de guerra para Portugal e, a 29 de Julho efetiva-se o Tratado de Paz (de cariz sobretudo comercial) entre El-Rei D.João IV e a Rainha Cristina da Suécia (MARTINEZ, 1986). Há ainda referências, de acordo com BRANDÃO (2013), que o Embaixador Francisco de Sousa Coutinho deixa a Corte de Estocolmo a 30 de Agosto do mesmo ano. As relações entre Portugal e Suécia mantiveram-se satisfatórias até 1654, altura em que o representante português em Estocolmo era o desembargador António da Silva e Sousa, e a rainha Cristina da Suécia deixou de reconhecer D.João IV, chamando-o de - usurpador de reino-, ao que parece, por influência do Embaixador espanhol. As relações restabeleceram-se de novo no reinado de Carlos X, que sucedeu a Cristina (MARTINEZ, 1986).

O termo Embaixada refere-se então a uma missão diplomática permanente, sendo o chefe de missão designado oficialmente como Embaixador extraordinário e plenipotenciário, ou, abreviadamente, Embaixador. Tecnicamente, o termo Embaixada refere-se à delegação diplomática em si, isto é, ao conjunto dos diplomatas e outros funcionários que a compõem. Contudo, o termo Embaixada é usado frequentemente para se referir à chancelaria, ou seja, as instalações onde funcionam os escritórios do embaixador e dos restantes funcionários que formam a embaixada.

O local onde o Embaixador habita designa-se por – residência - , a qual pode estar instalada no mesmo edifício da chancelaria ou num edifício distinto. No caso de a mesma se situar num local distinto da chancelaria, beneficia igualmente dos direitos de proteção diplomática que

¹⁴ D. Miguel da Silva exerceu as suas funções de embaixador até 1525 e foi mais tarde feito cardeal contra a vontade expressa de D. João III, o que originou um prolongado conflito com Roma.

esta (artigo 30º da CVRD). Este é o caso da Embaixada de Portugal em Estocolmo em que a Chancelaria e a residência se situam em edifícios distintos.

O espaço físico onde funciona a Chancelaria é compartilhado com o Turismo de Portugal e a AICEP. O Turismo de Portugal é um organismo – Autoridade Turística Nacional, integrado no Ministério da Economia, e é responsável pela promoção, valorização e sustentabilidade da atividade turística, com foco na dinamização do turismo, desde a oferta à procura. Detém uma relação privilegiada com as outras entidades públicas e com os agentes económicos não só em Portugal como também no estrangeiro, sendo a sua principal meta o reforço do turismo como um dos motores de crescimento da economia portuguesa. Devido ao protocolo celebrado entre o Turismo de Portugal e a AICEP as Equipas de Turismo integram a Rede de Centros de Negócio desta Agência.

A AICEP é por sua vez, uma entidade pública de natureza empresarial que visa o desenvolvimento de um ambiente de negócios competitivo contribuindo para a globalização da economia portuguesa. Resulta da fusão, em 2007, entre a Agência Portuguesa para o Investimento (API) e do Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP). As suas principais atribuições passam por promover a internacionalização das empresas portuguesas e apoiar a sua atividade exportadora, captar investimento estruturante e promover a imagem de Portugal com iniciativas que potenciem a criação de valor para o nosso país. A sua estrutura organizacional compreende *Key Account Managers*, Lojas da Exportação e a Rede Comercial Externa.

No espaço físico partilhado com a Chancelaria funciona então uma representação da rede comercial externa que, em articulação com o *staff* diplomático e consular assegura presença no mercado sueco.

3.1. ESTABELECIMENTO E RUTURA DE RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS

Como já mencionado anteriormente, foi a intensa e continuada atividade diplomática que levou à necessidade de criação de representações diplomáticas de carácter permanente. No entanto, é importante ressaltar que dentro desta atividade diplomática poderão ser estabelecidas relações diplomáticas e missões diplomáticas. De acordo com MAGALHÃES (1996) o estabelecimento de relações diplomáticas entre dois estados não implica necessariamente o estabelecimento de missões diplomáticas nesses Estados. Para o efeito, e de acordo com o artigo 2º da Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas, de 1961,¹⁵ tanto o estabelecimento de relações diplomáticas entre Estados, como o envio de missões diplomáticas permanentes efetuam-se por consentimento mútuo. Apesar de as relações entre

¹⁵ Doravante designada como Convenção de Viena. Referente à convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 1961. Consultada no Apêndice III da obra MAGALHÃES (1996)

Estados se basearem no princípio da reciprocidade (artigo 47º CVRD), o acordo entre ambos os Estados poderá determinar que um deles mantém uma missão diplomática no outro Estado, sem que haja reciprocidade. Quando esta situação ocorre, o Estado que não se acha representado no outro, pode ficar a cargo de um terceiro Estado, desde que exista acordo daquele outro Estado (Artigo 46º CVRD). A Convenção de Viena, no seu artigo 5º, prevê neste âmbito o acreditamento múltiplo no qual um Estado pode acreditar um chefe de missão residente num determinado Estado, como chefe de missão junto doutro ou doutros Estados mediante o seu consentimento. Ainda neste âmbito, no artigo 6º da mesma Convenção está previsto que um mesmo chefe de missão poderá representar dois ou mais Estados junto de um mesmo Estado desde que este assim o consinta.

Estas regras presentes na Convenção de Viena explicam o facto de os cidadãos portugueses terem sempre a possibilidade de recorrer a uma representação acreditada, mesmo quando não existe uma missão permanente no país estrangeiro onde se encontram. Existe por exemplo o caso da Letónia, onde, apesar de existirem relações diplomáticas permanentes, levadas a cabo por um diplomata português colocado em Riga, que apenas exerce as funções inerentes à diplomacia, não existe missão permanente portuguesa (já existiu mas foi extinta em 2012) sendo a Embaixada de Portugal em Estocolmo que está acreditada para representar os portugueses que lá residem. Estes, por sua vez, na Letónia, podem recorrer às Embaixadas de Espanha e França, que estão acreditadas pelo governo português, para resolver situações de emergência como a emissão de documentos/ títulos de viagem urgentes, sendo a comunicação entre os Estados realizada conforme o esquema na **figura 3.1**.

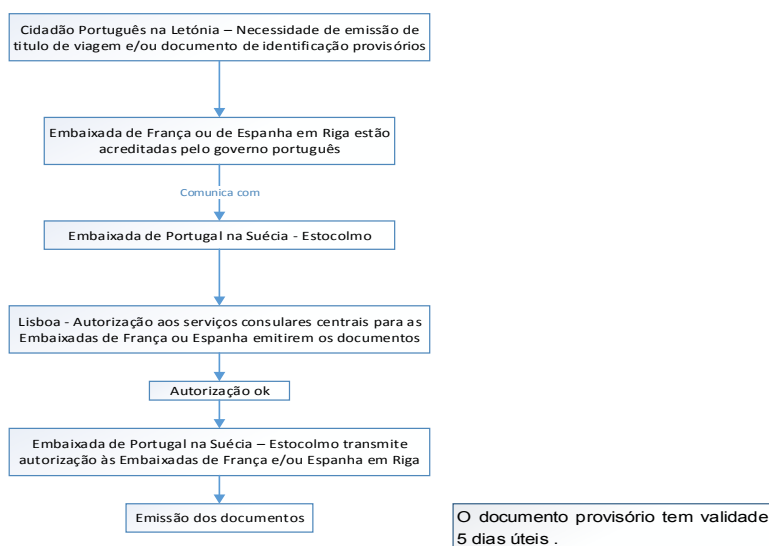


Figura 3.1 - Emissão de título de viagem e/ou documento de identificação provisório para cidadão português residente na Letónia

Fonte: Elaboração própria.

Caso semelhante se passa na Estónia onde não existe igualmente uma missão permanente portuguesa e onde os cidadãos que aí residem terão de se dirigir à Embaixada da Finlândia que está acreditada para resolver assuntos consulares de cidadãos Portugueses.

A supressão de determinada missão diplomática permanente noutra Estado poderá estar relacionada com aspetos como a economia, a escassez de pessoal ou outros que não são necessariamente representativos de uma rutura de relações diplomáticas. A efetivação de uma rutura de relações diplomáticas pode ser realizada unilateralmente, ao contrário do estabelecimento destas mesmas relações, que exige comum acordo. Por conseguinte, esta rutura implica necessariamente a retirada da missão diplomática que um dos Estados mantenha no outro. Neste processo, aplicam-se as regras constantes no artigo 45º da CVRD:

- a) “O Estado receptor está obrigado a respeitar e a proteger, mesmo em caso de conflito armado, os locais da missão, bem como os seus bens e arquivos;
- b) O Estado acreditante poderá confiar a guarda dos locais da missão, bem como dos seus bens e arquivos, a um terceiro Estado aceite pelo Estado receptor;
- c) O Estado acreditante poderá confiar a proteção de seus interesses e os dos seus nacionais a um terceiro Estado aceite pelo Estado receptor;”

Artigo 45º da CVRD, MAGALHÃES (1996:257)

3.2. FUNÇÕES DE UMA MISSÃO DIPLOMÁTICA

As relações entre os Estados modernos são atualmente de natureza extremamente complexa e variada. Segundo MAGALHÃES (1996) as mesmas estendem-se a variados domínios como as comunicações, a saúde, o intercâmbio cultural, a cooperação financeira e económica, a emigração, a cooperação científica e técnica, os desportos, a proteção de marcas e de propriedade intelectual, *etcetera*. Tudo isto para além das relações de carácter político, mais ou menos intensas, consoante a participação em agrupamentos políticos dos estados, a sua vizinhança geográfica, as suas afinidades ideológicas, *etcetera*.

Sendo a atividade diplomática de carácter complexo, os elementos nos quais a mesma se decompõe são igualmente diversificados. Por isso surgiu a necessidade de regulamentar juridicamente e com precisão as funções das missões diplomáticas, no âmbito do direito internacional público. Daí decorre que os elementos em que se decompõe a atividade diplomática se encontram discriminados no artigo 3º da CVRD, sendo eles:

- a) **Representação:** representar o Estado acreditante perante o Estado recetor;
- b) **Proteção:** proteger no Estado recetor os interesses do acreditante e dos seus nacionais, nos limites estabelecidos pelo direito internacional;
- c) **Negociação:** negociar com o governo do Estado recetor;

- d) **Informação:** informar-se através de todos os meios lícitos, das condições e da evolução dos acontecimentos no Estado e informar a esse respeito o governo do Estado acreditante;
- e) **Promoção:** promover relações amistosas e desenvolver as relações económicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado recetor.

A convenção de Viena não faz uma enumeração exaustiva destes elementos prevendo, por conseguinte a existência de outros. As funções consulares exercidas pelas missões diplomáticas representam uma **extensão externa do serviço público** disponível aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. Estas podem ser de diversa natureza, compreendendo atos de notariado, atos de registo civil ou relativos ao serviço militar, recenseamento eleitoral, emissão de passaportes e vistos, etcetera.

Esta extensão externa do serviço público é praticada por postos consulares autónomos ou secções consulares das missões diplomáticas e não figura expressamente entre as funções atribuídas às missões diplomáticas pela Convenção de Viena, por ser objeto de um outro acordo internacional designado por Convenção de Viena sobre Relações Consulares que foi assinada em 24 de Abril de 1963.

No caso específico da representação de Portugal na Suécia, a extensão externa do serviço público é assegurada pela secção consular na Embaixada de Portugal em Estocolmo e complementada pelo consulado honorário em Gotemburgo. Neste âmbito, será importante perceber a organização da rede consular portuguesa que consta no **quadro 3.1**, uma vez que esta apresenta uma dimensão considerável face à dimensão do país. Atualmente 118 representa o número aproximado de Postos Consulares de Carreira (DGACCP, 2013).

Quadro 3.1 - Organização da Rede Consular

Organização da Rede consular
Consulados -gerais
Consulados
Vice -consulados
Agências consulares
Consulados honorários
Secções consulares nas missões diplomáticas
Escritórios fora da sede dos postos consulares/missões diplomáticas*
Presenças consulares instituídas por postos e secções consulares *

*Casos fundamentados e mediante autorização do Ministro dos Negócios Estrangeiros

Fonte: Regulamento Consular, DL nº71/2009, de 31 de março

De acordo com o disposto no nº1 do artigo 5º do DL nº71/2009, de 31 de março, as secções consulares são dotadas de autonomia funcional, tendo de coordenar as suas atividades com

as orientações gerais das missões diplomáticas portuguesas visando a garantia da unidade de ação e de objetivos da política externa do Estado.

Relativamente aos Consulados Honorários e de acordo com o nº 3 do artigo 5º do DL nº71/2009, de 31 de março, estes desenvolvem a sua ação no âmbito da sua competência, segundo diretrizes do titular da missão diplomática de que dependam. Deste modo, no caso específico do Consulado Honorário de Gotemburgo, este segue as diretrizes do Embaixador de Portugal na Suécia, por forma a ser mantido um controlo rigoroso sobre a legalidade e conveniência da atividade do Consulado Honorário. As principais características e funções deste Consulado Honorário serão explicadas *a posteriori* no ponto 3.3.1.1. e constam no **quadro 3.3**.

3.3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL

Para se perceber o funcionamento organizacional da Embaixada de Portugal na Suécia, é apresentada a sua orgânica e realizada uma breve explicação acerca das funções desempenhadas pelos funcionários que integram esta organização.

3.3.1. Embaixada

Uma missão diplomática permanente é constituída por locais onde se instalam os seus serviços, por um arquivo e por um conjunto de pessoal.

A Embaixada de Portugal em Estocolmo conta atualmente com 2 agentes diplomáticos, 4 funcionários na chancelaria e 2 funcionários na residência do Embaixador sendo o seu organigrama representado como na **figura 3.2**.

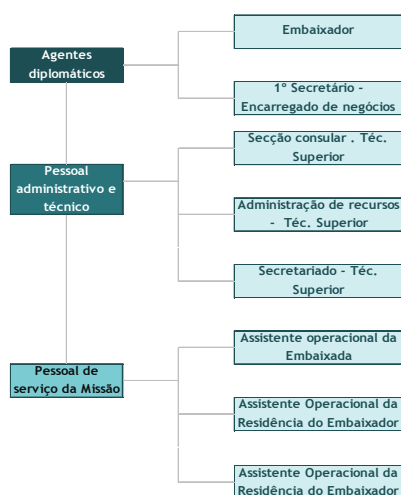


Figura 3.2 - Organigrama da Embaixada de Portugal em Estocolmo em junho de 2015

Fonte: Elaboração própria¹⁶

¹⁶ Nota: No final do estágio estava em curso o processo de recrutamento para preenchimento de um posto de trabalho para a categoria de Assistente Técnico

A Embaixada dispõe ainda de um motorista com contrato de avença e recorre em *outsourcing* à prestação de serviços de informática.

Dado o número reduzido de pessoal, existe uma certa polivalência nas funções exercidas por alguns funcionários, especialmente em períodos de férias. No entanto, apesar de alguns funcionários acumularem várias funções, é evidente a existência de segregação das mesmas, tal como consta no **quadro 3.2**.

Quadro 3.2 - Funções dos Funcionários da Embaixada

Funcionários		Funções
Funcionários Diplomáticos	Embaixador	Representação de Portugal na Suécia. Fomento do comércio e do investimento económico em Portugal. Funções inerentes à atividade diplomática descritas no ponto 1.2. Administração de recursos da missão diplomática na Suécia.
	Primeiro Secretário	Encarregado da secção consular. Funções de chefe de missão adjunto. Administra os recursos da missão diplomática na ausência do Embaixador. Encarregado de negócios na ausência do Embaixador.
Funcionários Administrativos	Técnica Superior - Secção consular	Inscrições consulares. Documentos de identificação. Passaporte electrónico. Vistos. Registos de Nascimento. Nacionalidade. Serviço militar. Conselhos aos viajantes. Certificado de residência. Recenseamento eleitoral. Admissão e importação de veículo. Apoio ao consulado Honorário de Gotemburgo.
	Técnica Superior - Administração de recursos	Contabilidade. Contratação. Planeamento orçamental. Gestão orçamental, financeira e de RH. Apoio às atividades culturais desenvolvidas.
	Técnica Superior - Secretariado	Secretariado; Representação em Briefings; Traduções; Gestão do site da embaixada; Esclarecimento/ informação de cidadãos suecos e portugueses acerca de questões de âmbito geral;
Outros funcionários	Assistente operacional	Porteiro - Atendimento das campainhas das 2 entradas (embaixada e chancelaria). Fecho e preparação para envio da mala diplomática. Envio e receção de correspondência. Limpeza de zonas comuns da embaixada. Outras tarefas que lhe sejam atribuídas.
	Assistente operacional	Serviços domésticos na residência do Embaixador relacionados com : limpezas, confeção de refeições; gestão e aquisição de bens consumíveis domésticos; supervisão da utilização dos bens incluídos no inventário da residência do Embaixador; apoio à limpeza das instalações da Embaixada quando solicitado.
	Assistente operacional	

Fonte: Elaboração própria

A orgânica da missão é regulamentada pela CVRD de 1961 no que respeita à instalação e prerrogativas da missão, deveres para com o estado recetor, garantias e facilidades. No seu conjunto, estes aspetos denominam-se como estatuto da missão diplomática. Durante os meses de janeiro e fevereiro o Primeiro Secretário assumiu funções de Encarregado de

Negócios, uma vez que o anterior Embaixador cessou funções em dezembro de 2014. O atual Embaixador assumiu funções como chefe de missão no dia 27 de fevereiro, após obter o *agrément*¹⁷ do Estado Sueco. Na semana seguinte procedeu à entrega das suas credenciais presencialmente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Este procedimento representa a formalização do seu início de funções, de acordo com o artigo 13º da CVRD.

3.3.1.1. Articulação com o consulado Honorário de Gotemburgo

Como já foi referido anteriormente, os Consulados Honorários dependem necessariamente de um posto Consular de Carreira, sendo que no caso de Gotemburgo, este será dependente da secção consular da Embaixada. A nomeação e acreditação do Cônsul Honorário segue um procedimento padrão, regulamentado pelo MNE, conforme consta na **figura 3.3**.

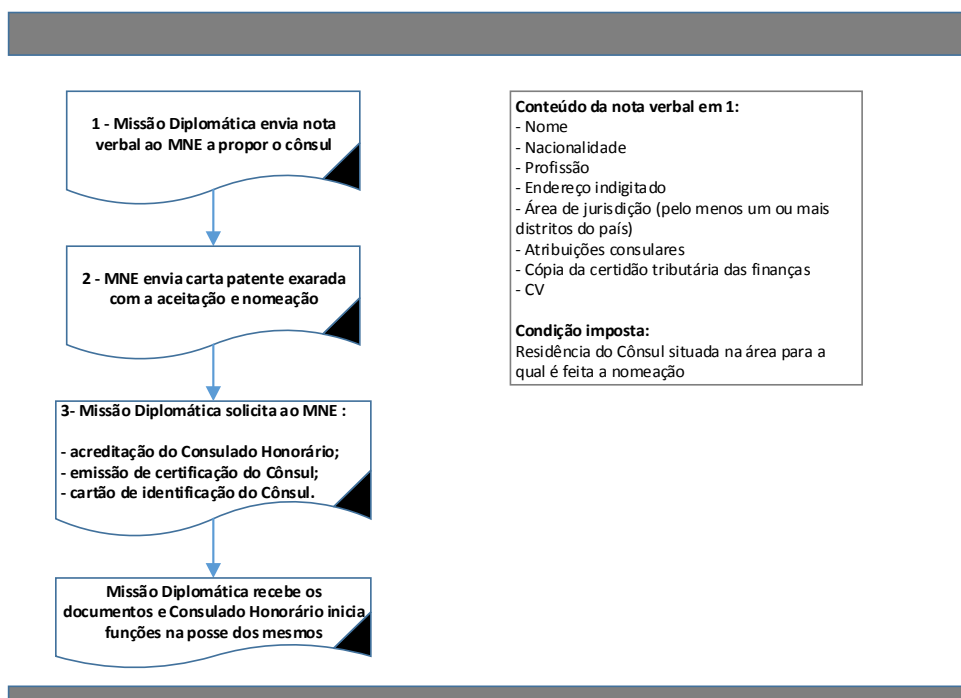


Figura 3.3 - Nomeação e acreditação do Cônsul Honorário

Fonte: Elaboração própria. MNE. GUIA PRÁTICO PARA AS MISSÕES DIPLOMÁTICAS ACREDITADAS EM PORTUGAL. Fevereiro de 2015.

A prática de atos consulares por parte dos Consulados Honorários sofre na maior parte dos casos, grandes restrições legais, não podendo, por exemplo, conceder Passaportes ou emitir vistos, salvo algumas exceções. No entanto, existem alguns Consulados Honorários que por abrangerem uma comunidade nacional significativa e por terem um titular que oferece

¹⁷ Princípio consagrado pelo Direito Internacional no artigo 4º da CVRD de 1961

garantias de idoneidade à Secretaria de Estado, têm, neste momento, competências quase iguais às dos Postos de Carreira e têm direito a um subsídio para permitir a continuidade do seu funcionamento. A existência de tais restrições deve-se ao facto de a criação dos consulados Honorários não ter sido pensada no sentido de efetuar uma extensão dos serviços da Administração Pública mas sim no sentido de instituir um interlocutor privilegiado entre o Estado que envia, por um lado, e as autoridades e o tecido empresarial local¹⁸, por outro (DGACCP, 2013). No caso específico do Consulado Honorário de Gotemburgo, estão presentes as restrições legais supra mencionadas mas é recebido atualmente um subsídio de representação que é uma verba extra orçamental ao OFP da Embaixada em Estocolmo¹⁹, uma vez que a comunidade portuguesa registada em Gotemburgo é representativa de cerca de 50 por cento do total de Portugueses residentes na Suécia e tem vindo a aumentar significativamente. A sua caracterização geral, bem como as funções desempenhadas estão resumidas no **quadro 3.3**.

Quadro 3.3 - Consulado Honorário Gotemburgo: Características gerais e campo de ação

CONSULADO HONORÁRIO DE GOTENBURGO			
CARACTERÍSTICAS GERAIS	Staff	Cônsul	Regime de mecenato; Auto propôs-se ao cargo e foi aceite pelo MNE
		Chanceler	Remunerado pelo Cônsul
	Instalações	Instalações onde funciona são propriedade da empresa Wallenstam AB, cujo CEO é o próprio Cônsul	
	Orçamento	Recebe um subsídio de funcionamento (Semestral proveniente do FRI)	
	Vantagens para Portugal	Presta um serviço consular praticamente a título particular	
Pratica quase todos os atos consulares (aqueles que estão autorizados)			
CAMPO DE AÇÃO	Cônsul	Estabelece relações económicas/empresariais que são úteis para Portugal	
		Interlocutor privilegiado entre o Estado e as autoridades e tecido empresarial	
	Chanceler	Quase todos os atos consulares excepto passaportes e títulos de viagem únicos e vistos	
		Nestes casos recebe os pedidos dos cidadãos e reencaminha-os para a embaixada em Estocolmo	
		Presta contas das receitas dos emolumentos e transfere-os para a conta (FRI) relativa aos emolumentos da embaixada em Estocolmo	
		Desloca-se a Malmö uma vez por mês e/ou quando a quantidade de trabalho assim o justifique, para executar atos consulares autorizados	
Em Malmö as visitas são efetuadas nas instalações da Casa Portuguesa			
Solicita apoio à embaixada para aval em questões não autorizadas a priori			

Fonte: Elaboração própria

3.3.1.2. Articulação com os vários departamentos do MNE

O organigrama do MNE facilita a perceção desta articulação e permite posicionar a Embaixada na estrutura do mesmo. Conforme representado na **figura 2.4**, este organigrama compreende as principais subdivisões departamentais. Integrada no MNE, sob a administração direta do Estado e sendo parte integrante dos serviços periféricos externos, a Embaixada articula-se na realidade com todos os departamentos do MNE, apesar de as interações no âmbito do controlo e execução orçamental ocorrerem com maior frequência com a DGA na SG, a DGACCP, o FRI e o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

¹⁸ O Cônsul de Gotemburgo está ligado ao tecido empresarial principalmente na área de negócios do ramo imobiliário e de construção civil.

¹⁹ Este subsídio esteve congelado em 2013 e 2014, por razões de restrição orçamental, tendo sido já novamente autorizado em 2015.

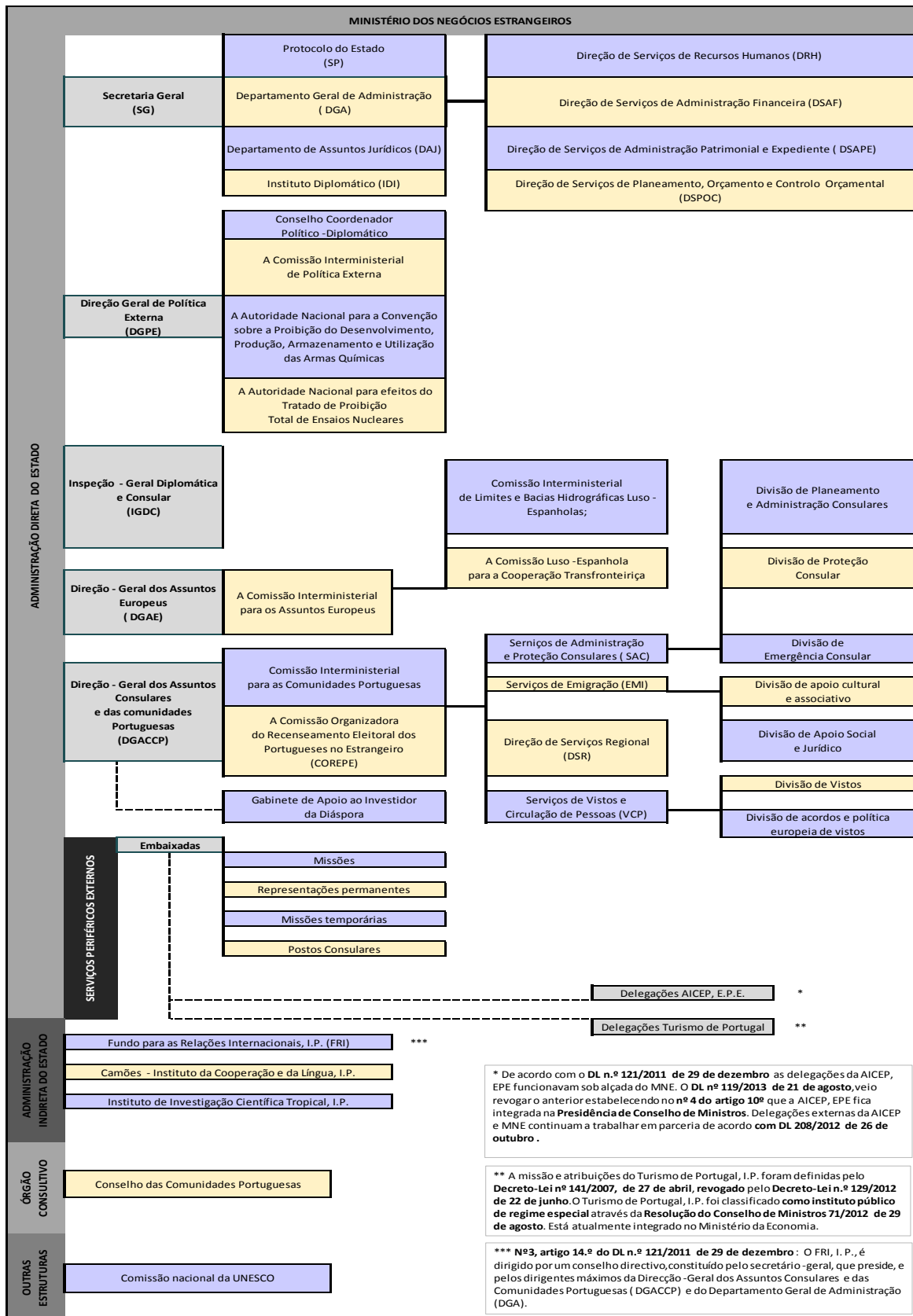


Figura 3.4 - Organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Fonte: Elaboração própria adaptado de: DL n.º 121/2011, de 29 de dezembro; DL n.º 119/2013, de 21 de agosto; DL 229/2012, de 26 de outubro; DL n.º 129/2012, de 22 de junho e Resolução do Conselho de Ministros 71/2012, de 29 de agosto

3.3.1.3. Articulação com o Camões, I.P.

O Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., abreviadamente designado por Camões, I. P., é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, como se pode observar na **figura 3.4**. Dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, segue as atribuições do MNE sob superintendência e tutela do respetivo ministro no âmbito das atividades culturais relacionadas com a língua portuguesa. A Embaixada trabalha em parceria com o leitor – um docente universitário, responsável pelo Centro de Língua Portuguesa do Instituto Camões (CLP/IC) na Universidade de Estocolmo, com vista à promoção externa da língua e cultura portuguesas. Esta parceria inclui planeamento conjunto das atividades anuais e administração das verbas cedidas por este instituto para fazer face às necessidades decorrentes das atividades planeadas.

Existe um protocolo de colaboração entre a embaixada e a TAP, que permite levar esporadicamente à Suécia alguns autores portugueses com vista à promoção da cultura e literatura portuguesa. Esse protocolo compreende são só atividades no âmbito do Camões, como é extensivo a atividades no âmbito da diplomacia e representação externa e ainda a atividades no âmbito da AICEP.

3.3.2. Delegação externa da AICEP

A AICEP está presente em mais de 40 países fomentando a estreita colaboração junto de cerca de 80 mercados, prestando serviços de suporte e aconselhamento sobre a melhor forma de abordar os mercados externos, identificando oportunidades de negócios internacionais e acompanhando o desenvolvimento de processos de internacionalização das empresas portuguesas. De referir que a AICEP encontra-se estruturada em duas áreas de negócio distintas: Direção de Pequenas e Médias Empresas e Direção de Grandes Empresas.

Tal como já foi mencionado no início deste relatório, é uma entidade pública empresarial que desde a publicação do DL 119/2013, de 21 de agosto ficou sob tutela da Presidência de Conselho de Ministros (nº 4 do artigo 10º), mais precisamente pelo vice – primeiro - ministro Paulo Portas, que já coordenava este organismo quando era ministro dos Negócios Estrangeiros.

Apesar deste DL revogar o anterior DL121/2011, de 29 de dezembro, deixando de existir partilha entre as delegações da AICEP e o MNE no que concerne à gestão de recursos humanos e administração financeira, orçamental e patrimonial, as delegações externas da AICEP continuam a trabalhar em parceria com os serviços periféricos externos do MNE, uma vez que as suas ações se centram no âmbito da política económica externa. O disposto no nº 3 do artigo 7º dos estatutos da AICEP, no DL 229/2012, de 26 de Outubro estabelece ainda

que a rede externa da AICEP poderá também assegurar a prestação de serviços para a realização de ações de promoção da oferta portuguesa em áreas de atividade não abrangidas pelo seu objeto.

O responsável pela delegação externa da AICEP em Estocolmo é acreditado como conselheiro económico junto da missão diplomática, por despacho do MNE, de acordo com o nº4 do artigo 7º do DL 229/2012, de 26 de Outubro.

Na área da internacionalização das empresas, na qual a AICEP opera, existe articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia, apesar de o DL 119/2013, de 21 de agosto deixar em aberto a forma como essa mesma articulação ocorre. A AICEP desempenha funções de extrema importância para todo o processo ser bem-sucedido. Uma dessas funções passa por fornecer um *kit* de informação às empresas portuguesas que desejam internacionalizar-se, a custo zero, ao contrário de organismos homónimos na Suécia, onde este tipo de serviços é pago.

A relação que as empresas podem estabelecer com a AICEP com vista à internacionalização estão esquematizadas de forma resumida na **figura 3.5**, com base na própria cadeia de valor do processo de internacionalização/ exportação.

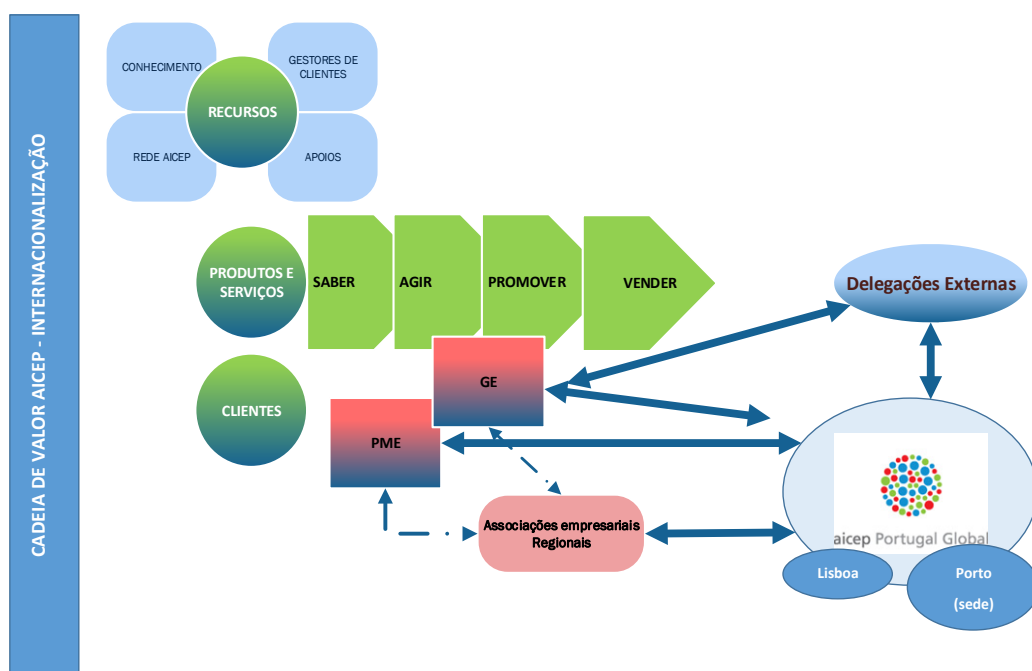


Figura 3.5 - Relação empresas/AICEP para internacionalizar/exportar

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em:

<http://www.iict.pt/GTleD/arquivo/AICEP/AICEP-anx012.pdf>

Neste caso, a empresa tem que estar registada no seu setor de atividade e poderá eventualmente pertencer a uma associação empresarial regional da sua área geográfica.

A AICEP, através dos seus KAM localizados em Portugal tem um acompanhamento próximo com as empresas. A forma como os mesmos se organizam permite “acelerar” a operacionalidade na internacionalização das empresas nacionais, criando uma relação de proximidade vantajosa ao longo deste processo.

Outra das funções chave desempenhadas por este organismo é a avaliação dos eventos e iniciativas que foram efetuadas no âmbito da internacionalização de empresas portuguesas, ou seja, o apuramento dos resultados que essas iniciativas tiveram, comparando com o *budget* disponível que foi investido.

No que respeita à captação de investimento estrangeiro para o nosso país (**figura 3.6**) as delegações externas da AICEP, conjuntamente com as equipas adequadas em Portugal, trabalham não só no campo da “sinalização” de eventuais intenções de investimento (*lead*), como também na obtenção e elaboração de informação qualitativa (*market intelligence*). Este processo contempla também a transmissão do máximo de informação *lead* para as equipas em Portugal que, por sua vez, irão estabelecer um contato direto e estreito com o possível investidor, preparando visitas, esclarecendo questões legais e acompanhando o investimento. Mesmo sem intenção de investimento, as delegações externas providenciam informação *taylor made* às empresas que solicitarem.

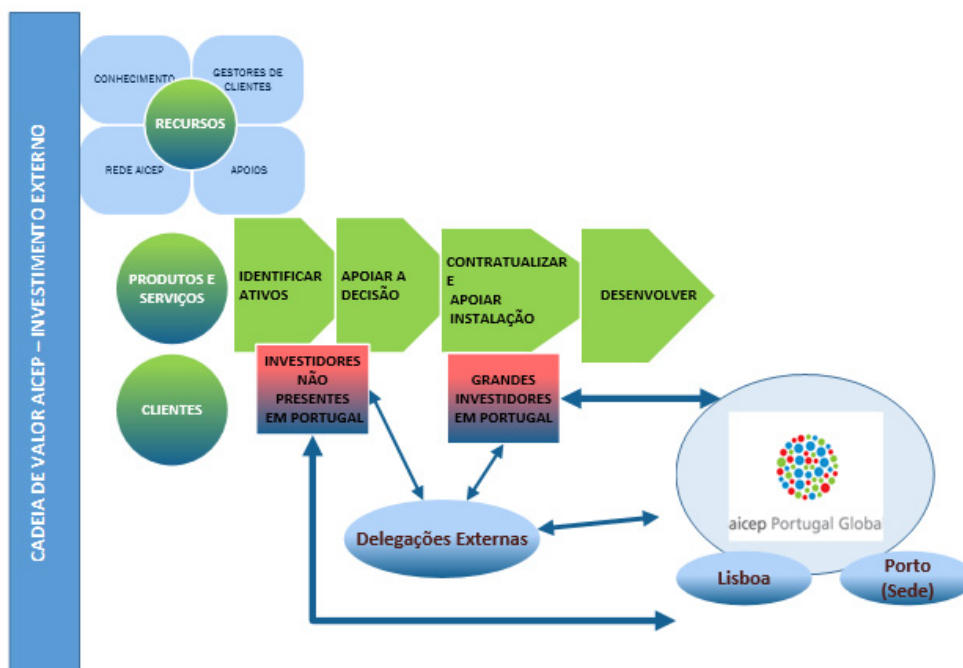


Figura 3.6 - Relação investidores/AICEP

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em:
<http://www.iict.pt/GTleD/arquivo/AICEP/AICEP-anx012.pdf>

Dever-se-á realçar que este processo é contínuo como mostra a **figura 3.6** e, conforme as necessidades, alvo de atualizações. Ou seja, a AICEP acompanha o potencial *lead* de

investimento do início ao fim, sendo mesmo considerada um exemplo entre outras congéneres, pela sua rapidez e qualidade de serviço.

Partilhando as instalações com a Embaixada de Portugal, a AICEP encontra-se representada por dois funcionários: o Conselheiro Económico e Comercial e um funcionário que desempenha funções de administração podendo ser tecnicamente designado como técnico superior. As funções da AICEP e seus funcionários nesta delegação externa são bastante variadas e encontram-se resumidas no **quadro 3.4**.

Quadro 3.4 - Delegação externa da AICEP em Estocolmo – Funções

Funcionários		Funções
Delegação externa da AICEP em Estocolmo	Conselheiro Económico e comercial – Diretor da representação externa da AICEP em Estocolmo	Estabelecimento de relações que fomentam a captação de investimento estrangeiro em Portugal. Trabalha muito em parceria com o Embaixador.
	Administrador	Gestão Financeira e controlo financeiro;
		Contabilidade;
		Produção de informação económica/ indicadores;
		Orcamentação;
		Produção de informação económica setorial;
		Apoio às empresas / forma a ponte entre as empresas ;
		Análise do perfil da empresa conjuntamente com a sede da AICEP em PT
		Organização de visitas para empresas com interesse em internacionalizar
		Organização eventos que visam a promoção de empresas portuguesas
Contratação		
Funções Gerais da delegação externa	<ul style="list-style-type: none"> - Prospecção geral do mercado e levantamento de oportunidades de negócio para as empresas portuguesas; - Organização de actividades específicas de promoção de Portugal e/ou de produtos e serviços portugueses no mercado local; - Identificação de parceiros de negócio locais para empresas portuguesas; - Apoio na preparação e realização de programas de negócio de empresas e entidades portuguesas no mercado; - Orientação a potenciais investidores locais interessados em Portugal; - Aconselhamento de empresas portuguesas interessadas em investir no mercado local; - Intermediação junto das entidades locais e apoio na instalação no mercado e follow up do negócio de empresas portuguesas; - Disponibilização de informação relacionada com a oferta portuguesa (empresas, produtos e serviços) a importadores locais; 	

Fonte: Elaboração própria recorrendo a alguma informação disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/SobreNos/Paginas/SobreNos1.aspx>

Tanto a AICEP como a delegação do Turismo de Portugal contam com uma secretária que exerce funções de secretariado para ambas as delegações externas.

O reporte financeiro e das actividades das delegações externas da AICEP é centralizado nas delegações centrais em Portugal (Lisboa e Porto) sendo usado para o efeito um sistema informático de gestão integrada que permite não apenas o reporte como o acesso a informação vital e confidencial de várias áreas de mercado e de vários mercados. Com esta ferramenta é também possível observar a performance em tempo real tanto das delegações

externas da AICEP como dos vários departamentos e conseqüentemente de cada KAM. A prestação de contas é integrada neste sistema informático mensalmente e o reporte ao TC será efetuado pela AICEP central.

3.3.3. Delegação do Turismo de Portugal, IP

O Turismo de Portugal, IP²⁰ foi classificado como instituto público de regime especial através da Resolução do Conselho de Ministros 71/2012 de 29 de agosto, uma vez que o seu diploma orgânico prevê a existência de atribuições relacionadas com a gestão de apoios e de financiamentos assegurados por fundos europeus. Integrado no Ministério da Economia, é a Autoridade Turística Nacional responsável pela promoção, valorização e sustentabilidade da atividade turística, com foco na dinamização do turismo, desde a oferta à procura. O DL n.º 129/2012 de 22 de junho, que revogou o anterior DL n.º 141/2007, de 27 de abril, estabelece que a missão e atribuições do Turismo de Portugal consistem em:

- qualificar e desenvolver as infraestruturas turísticas;
- promover a formação de recursos humanos nas diversas áreas do turismo;
- apoiar o investimento no sector;
- gerir programas de incentivos;
- coordenar a promoção interna e externa de Portugal como destino turístico;
- cooperar a nível internacional com diversos organismos ligados à área do Turismo;
- regular e fiscalizar os jogos de fortuna e azar.

O Turismo representa um dos principais setores na economia de Portugal cujo contributo para o PIB (produto interno bruto), as exportações, o investimento e para a criação de emprego é crucial na sustentabilidade do país. Como tal, a existência de cerca de 21 equipas do Turismo de Portugal no estrangeiro é vital na promoção externa permitindo prospeção permanente e implementação de ações próprias, ou em coordenação com as Agências Regionais de Promoção²¹. Na Embaixada funciona uma pequena equipa constituída por colaboradores que pertencem aos quadros de pessoal da AICEP e cujas atividades desempenhadas estão resumidas no **quadro 3.5**.

Apesar de o Turismo de Portugal representar um instituto público sob a alçada do Ministério da Economia, as equipas de Turismo externas integram a rede de centros de negócio da

²⁰ Turismo de Portugal, I.P. – Turismo de Portugal, Instituto Português, doravante designado como Turismo de Portugal

²¹ São 5: Turismo do Porto e Norte de Portugal, com sede em Viana do Castelo/Turismo Centro de Portugal, com sede em Aveiro/ Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa, com sede em Lisboa/Turismo do Alentejo, com sede em Beja/ Região de Turismo do Algarve, com sede em Faro.

AICEP que, em condições especiais, presta apoio às iniciativas com interesse nos mercados onde não existem representantes do Turismo²².

Quadro 3.5 - Delegação Externa do Turismo de Portugal – Funções

Turismo de Portugal	Equipa de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretor para o Norte da Europa, responsável pelos mercados da Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia; ▪ Dois técnicos superiores que trabalham no âmbito dos mercados da Suécia e Dinamarca.
	Competências	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise e apreensão do mercado, identificação das tendências de evolução do mercado <i>outbound</i> e necessidades tanto do consumidor como do <i>trade</i>; ▪ Planeamento, conceção e desenvolvimento de ações com interesse para o mercado em articulação com entidades regionais e privadas, companhias aéreas, através de parcerias entre o setor público e privado; ▪ Definição e operacionalização de estratégias de marketing e promoção de produtos turísticos; ▪ Gestão da comunicação e integração das variáveis de marketing, promoção do produto e comunicação garantindo uma arquitetura de promoção das marcas e dos produtos turísticos; ▪ Gestão orçamental das verbas atribuídas ao escritório de turismo para a concretização do plano de ações promocionais. Atualmente esta verba é transferida pelo Turismo de Portugal para a AICEP- Sede, que por sua vez envia para os vários escritórios onde existem representantes para a área do Turismo. Aqui é controlada pela equipa de Turismo, que negociou diretamente os <i>budgets</i> para as diversas ações.

Fonte: Elaboração própria

A promoção de Portugal no mercado Sueco em particular é focada, como seria de esperar, nas características essenciais deste mercado. Sendo o cliente sueco dotado de grande poder de compra e o clima da Suécia a causa da permanente necessidade de viajar, é possível afirmar com segurança que a Suécia representa um público-alvo chave, com grande potencial para projeção do turismo nacional. As condições também se tornam propícias graças ao fato da TAP e outras companhias aéreas manterem voos regulares e diretos Portugal-Suécia. Este fator, aliado ao conjunto de benefícios fiscais recentemente aprovados pelo governo português²³, pode ser determinante para a captação de um público-alvo com maior nível económico, potenciando os benefícios económicos auferidos pelo nosso país. Sendo a TAP uma empresa chave na representação externa de Portugal, à semelhança do que acontece com a embaixada, existe um protocolo de colaboração entre esta organização e a delegação externa do Turismo de Portugal, permitindo levar a imprensa e o *trade* sueco ao nosso país favorecendo as hipóteses de investimento externo.

²² Existe um protocolo celebrado entre o Turismo de Portugal, I.P. e a AICEP, que prevê a articulação entre estes dois organismos. Articulação mencionada no artigo 5º alínea f) DL 229/2012 de 26 de Outubro.

²³ A aquisição do estatuto de residente não habitual e o regime fiscal aprovado neste âmbito.

De forma esquemática, a articulação desta delegação de turismo com as empresas portuguesas na internacionalização e com as empresas suecas no investimento externo, ocorre conforme a **figura 3.7**.

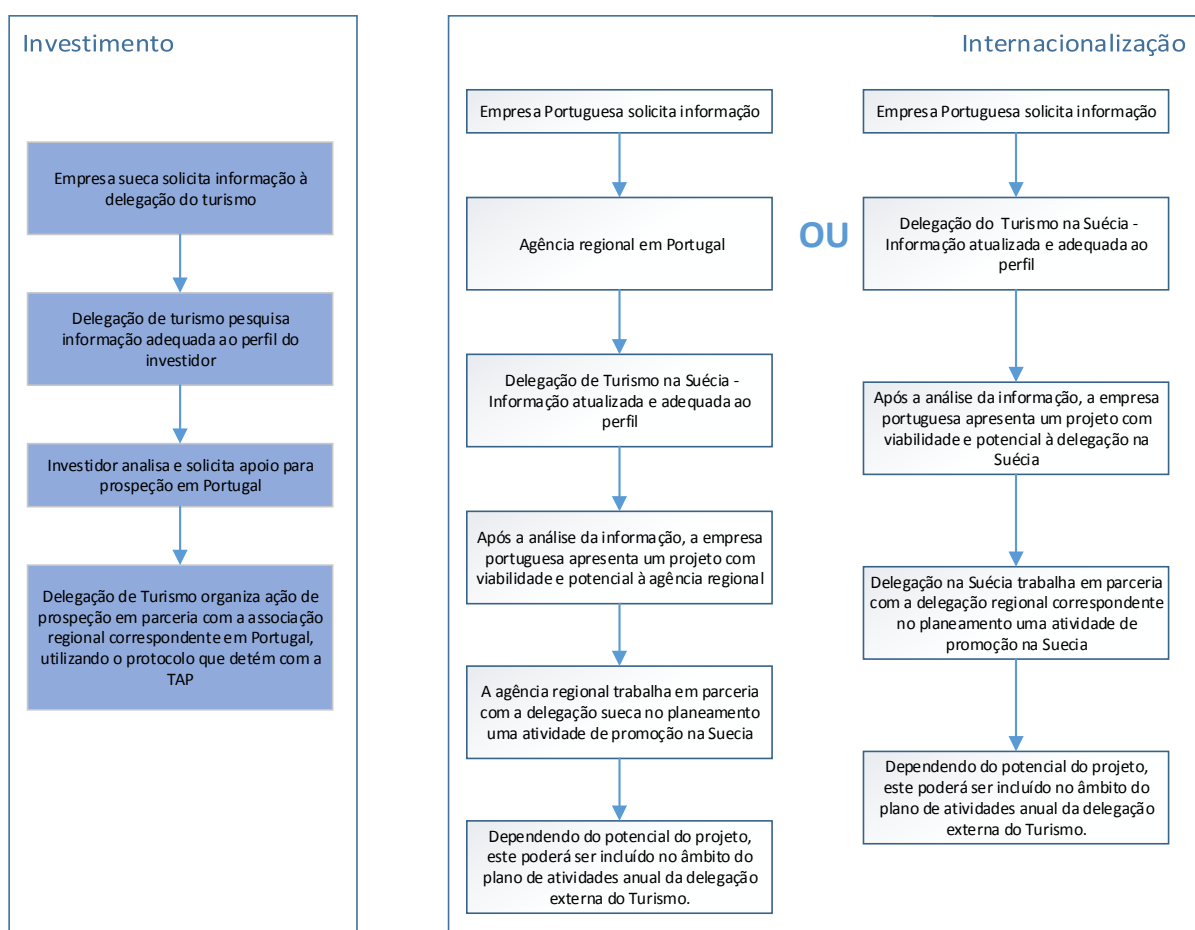


Figura 3.7 - Articulação da delegação de Turismo - Investimento/internacionalização
Fonte: Elaboração própria

As principais fontes de informação utilizadas para apoiar a internacionalização portuguesa são os *media* como por exemplo a revista *Travel News*, as estatísticas do INE e outras informações fornecidas por agências homónimas.

A equipa de Turismo em Estocolmo aponta como principais desafios no âmbito da sua atuação a concorrência existente entre os mercados, as ligações aéreas e as tendências do consumidor.

3.4. PROCESSOS DE GESTÃO E CONTROLO

A partir da informação recolhida no ponto 3.3.1. deste relatório, onde consta a descrição de funções do *staff* da Embaixada, pode-se apurar que o chefe de missão é o responsável máximo. No entanto, existe um cruzamento e partilha de responsabilidades que serão explicadas de seguida.

Para melhor sistematizar a informação recolhida e a análise efetuada procede-se à explicação das receitas, do orçamento de funcionamento, das despesas, da aquisição de bens e serviços, ajudas de custo/ transporte e recursos humanos.

3.4.1. Receitas

A receita dos Serviços Periféricos Externos (e por inerência da Embaixada em estudo) é resultante dos serviços prestados aos utentes que se dirigem à secção consular e divide-se em três grandes tipos:

- Receita Emolumentar (FRI) – receita cobrada de acordo com a Tabela de Emolumentos Consulares (aprovada pela Portaria nº 320-C/2011, de 30 de dezembro, alterada através da portaria nº 296/2012 de 28 de setembro) e que deverá ser movimentada na Conta A1.
- Receita do Estado – inclui receita consignada e prevista anualmente no diploma de execução orçamental, bem como no artigo 17º do DR nº 10/2012, de 19 de janeiro. Esta receita movimenta-se na conta A2 – Receita do Estado.
- Outras receitas – Receitas de outras entidades, nomeadamente SEF e Instituto dos Registos e Notariado (IRN), – a movimentar na conta A3. Enquadrando o universo das receitas da Embaixada no âmbito da Administração Pública, as receitas correntes e as receitas de capital organizam-se como consta na **tabela 3.2.**

Tabela 3.2 - Receitas – Conta de gerência da Embaixada

RECEITAS DE CAPITAL	CAPÍTULOS
SALDO DA GERÊNCIA ANTERIOR	16
RECEITAS CORRENTES	
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	8
DOTAÇÕES DO OE	
Receitas Correntes - Fonte de Financiamento 1.1.1. (Receitas Gerais)	
Receitas Correntes - Fonte de Financiamento 1.2.3. (receitas próprias)	
Receitas Correntes - Fonte de Financiamento 1.2.9. (receitas próprias)	
IMPORTÂNCIAS RECEBIDAS PARA ENTREGA AO ESTADO OU A OUTRAS ENTIDADES	7
Receitas de Estado	
Receitas Emolumentares	
Outras Receitas	
OUTRAS RECEITAS	
Operações extra-orçamentais - Outras operações de tesouraria	17

Fonte: Elaboração própria

As receitas correntes são geralmente receitas que se renovam em todos os períodos financeiros. Não aumentam o valor do patrimônio duradouro e esgotam-se de forma progressiva com a execução orçamental. De acordo com o anexo VI à circular do Orçamento de Estado de 2015, estas receitas provêm diretamente do esforço financeiro nacional. Atendendo à classificação que consta nas certidões de receitas da Embaixada as receitas correntes de dotações do Orçamento de Estado são:

- 1.1.1. Receitas gerais não afetas a projetos cofinanciados
- 1.2. Receita própria não afeta a projetos cofinanciados
 - 1.2.3. Receita própria do ano com possibilidade de transição
 - 1.2.9. Transferências de receitas próprias entre organismos

Em sentido lato enquadram-se nas transferências entre serviços da Administração Central sendo que a fonte de financiamento a utilizar pela Embaixada no reporte financeiro depende da origem da receita no dador, que é neste caso o MNE.

As importâncias recebidas para entregar ao Estado ou outras entidades são as receitas provenientes dos serviços consulares prestados pela Embaixada, classificadas com o capítulo 7 e denominam-se conforme demonstra a **tabela 3.2**. O processo que caracteriza as receitas bem como o seu recebimento e destino está representado na **figura 3.8 infra**.

Nesta mesma figura também é possível observar quais os atos que representam uma receita da Embaixada.

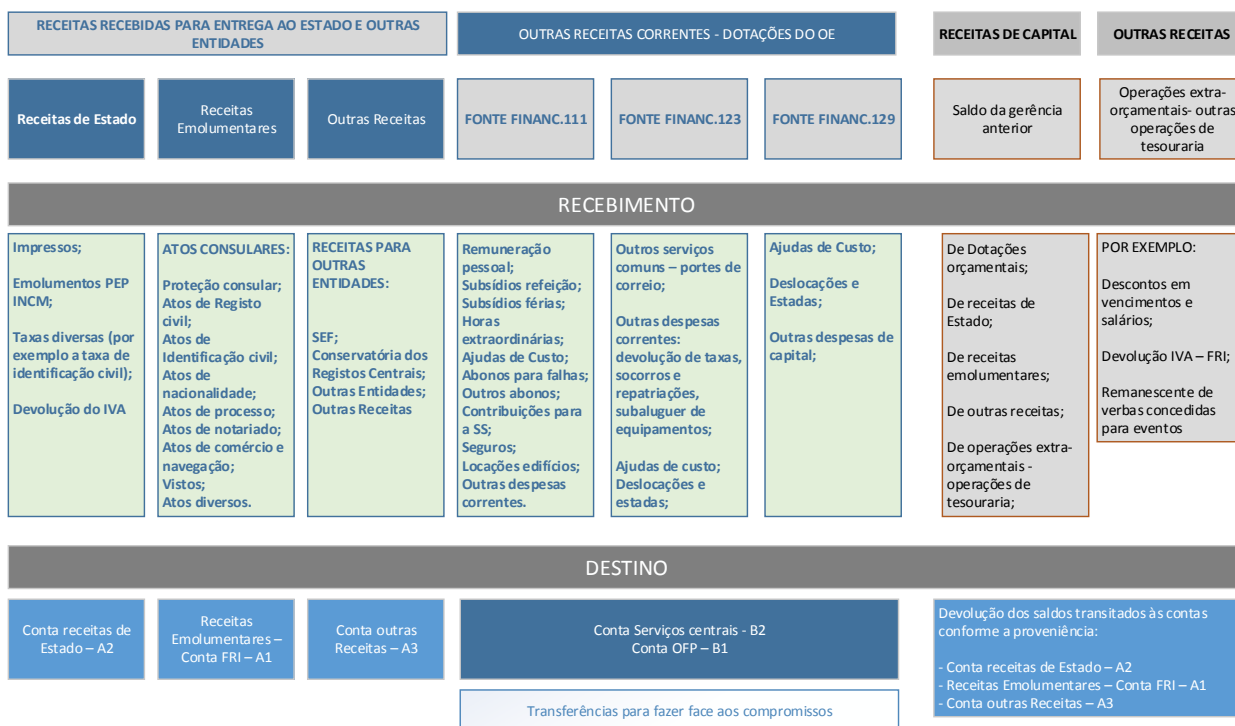


Figura 3.8 - Processo Receitas – Recebimento e Destino

Fonte: Elaboração própria

3.4.1.1. Princípios e Regras

A classificação económica das receitas públicas segue a especificação por capítulos, grupos e artigos de acordo com o classificador económico de receitas do estado 2015 - Orgânica XIX Governo DL n.º 86-A/2011, de 12 julho, alterado pelo DL n.º 119/2013, de 21 agosto.

As receitas só podem ser arrecadadas, cobradas e liquidadas, se tiverem sido objeto de inscrição na rubrica orçamental adequada.

As receitas cobradas e não liquidadas até 31 de Dezembro, devem ser contabilizadas nas respetivas rubricas orçamentais no ano em que se efetuar a sua liquidação.

Todas as receitas identificadas em conta de gerência devem estar de acordo com certidão de receita emitida pela entidade responsável pela sua transferência.

Os saldos da gerência anterior nunca podem ser utilizados para pagamento de despesas do ano seguinte porque constituem receita do Estado e devem ser devolvidos durante o ano em curso para as coordenadas emitidas em telegrama pelo DGA.

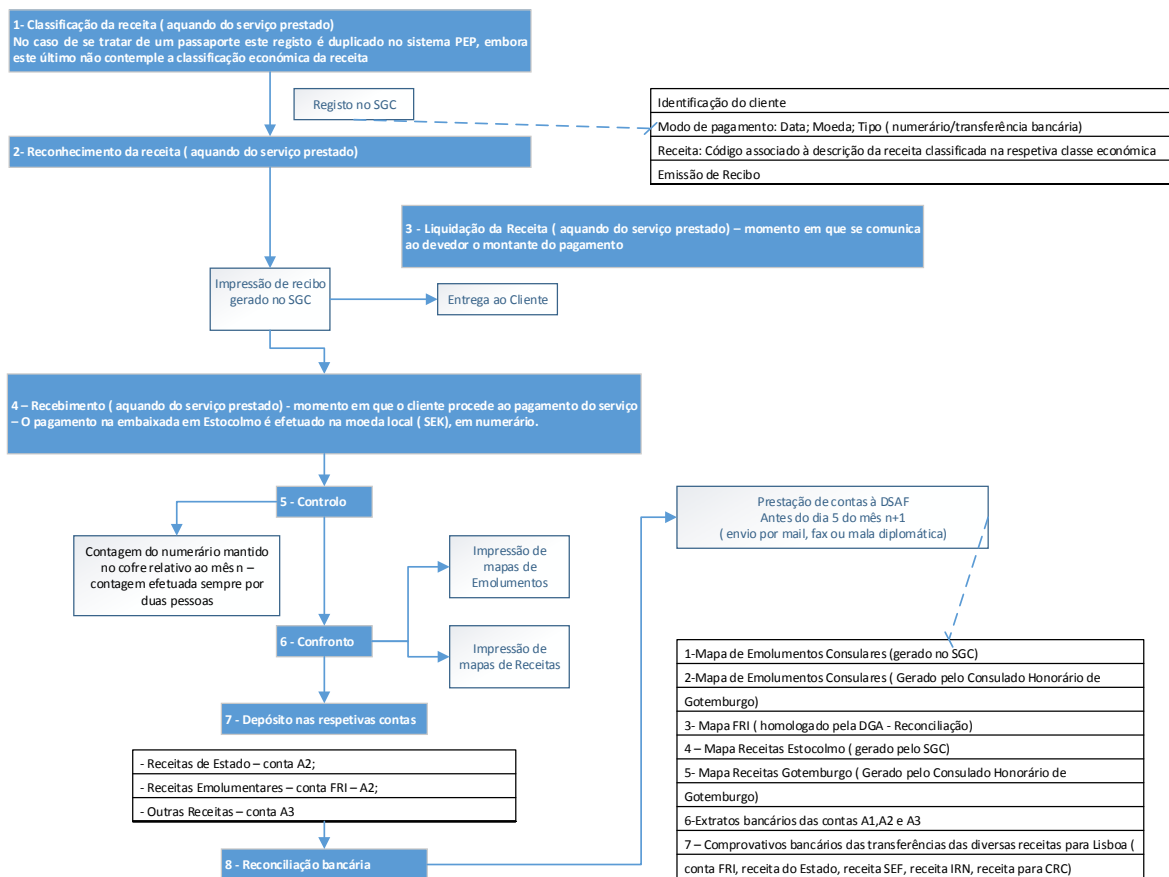
Os saldos de gerência provenientes de outras entidades, que se encontrem inscritos em operações extra orçamentais, devem ser devolvidos à respetiva proveniência.

Devem ser seguidas as disposições presentes:

- no DR 5/94 de 24 de Fevereiro – artigos 8º,9º,10º,11º e 12º que estabelece o regime jurídico e financeiro dos serviços externos permanentes do MNE;
- no DL 52/2014 que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento de Estado para 2014, aprovado pela Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro – especialmente os artigos 17º e 19º;
- no artigo 2.º do DL 301/99, de 5 de agosto, que se refere à prestação à DGO da informação relativa a todos os movimentos contabilísticos que as entidades administradoras de receitas fizeram.
- portaria 296/2012 de 28 de setembro, onde consta a tabela de emolumentos aprovada, a ser cobrada pelos serviços externos do MNE; portaria 717/2013 de 31 de outubro, onde constam os ajustamentos à receita correspondente à INCM; portaria 11/2014 de 20 de janeiro que apresenta alterações à portaria 320-C/2011, de 30 de dezembro.

3.4.1.2. Procedimentos do processo de receita

O processo constante na **figura 3.9** explica o circuito de receitas obtidas pela atividade que ocorre na secção consular incluindo os procedimentos adjacentes às mesmas, nomeando também as circulares que são emitidas pelo DGA e que regulamentam todo este processo.



Procedimento regulamentado pelas seguintes Circulares internas do DGA:

- Circular nº 221, de 3-09-2014 – data limite de envio dos documentos supramencionados e à especificidade dos mesmos;
- Circular DGA nº 54, de 31-01-2013 – Coordenadas bancárias receita emolumentar (FRI)
- Circular DGA nº 147, de 17-04-2013 - Coordenadas bancárias receita do Estado
- Circular DGA nº 148, de 17-04-2013 – Coordenadas bancárias receita SEF
- Circular DGA nº 146, de 17-04-2013 – Coordenadas bancárias receita do cartão do cidadão (IRN)
- Circular DGA nº 194, de 22-09-2010 – Coordenadas bancárias receita para a Conservatória dos Registos Centrais (CRC)
- Portaria nº 296/2012, de 28 de setembro, alterada pela Portaria nº11/2014, de 20 de janeiro - Tabela de emolumentos Consulares (TEC)

Figura 3.9 - Processo de recebimento das receitas na secção consular

Fonte: Elaboração própria

Existem atos e serviços prestados à comunidade portuguesa, cuja receita se divide em diferentes parcelas. O próprio SGC subdivide as parcelas desses serviços sendo que a técnica superior responsável pela administração de recursos apenas terá de proceder às transferências para as respetivas contas bancárias conforme regulamentação das circulares supra mencionadas. Um exemplo prático deste tipo de serviço consta no esquema representado na **figura 3.10. infra**.

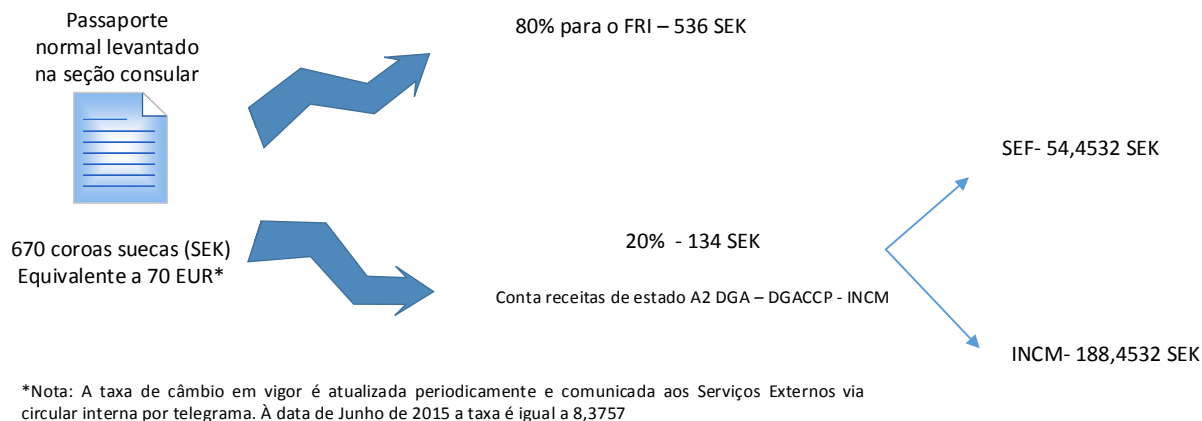


Figura 3.10 - Exemplo de serviço cuja receita é dividida em parcelas.

Fonte: Elaboração própria e portarias 1245/2006, de 25 agosto e 717/2013 de 31 de outubro.

No entanto, como já mencionado anteriormente, as receitas da secção consular não são as únicas receitas da Embaixada. A devolução do Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) constitui igualmente receita, sendo classificada como receita de Estado e consignada ao funcionamento dos Serviços Periféricos Externos. É registada no mapa mensal de receitas do Estado na rubrica - Devolução de taxas - (com o código 302 do SGC) e transferida para a conta A2, em Lisboa, com a restante receita do Estado do mês (Circular DGA nº 220, de 3-09-2014).

De acordo com o Manual dos Serviços Periféricos Externos se o IVA resultar de despesas financiadas com o OFP ou com o FRI, este deve ser devolvido de acordo com a fonte de financiamento da despesa que deu origem a essa devolução. O processo correspondente à devolução do IVA está esquematizado na **figura 3.11**.

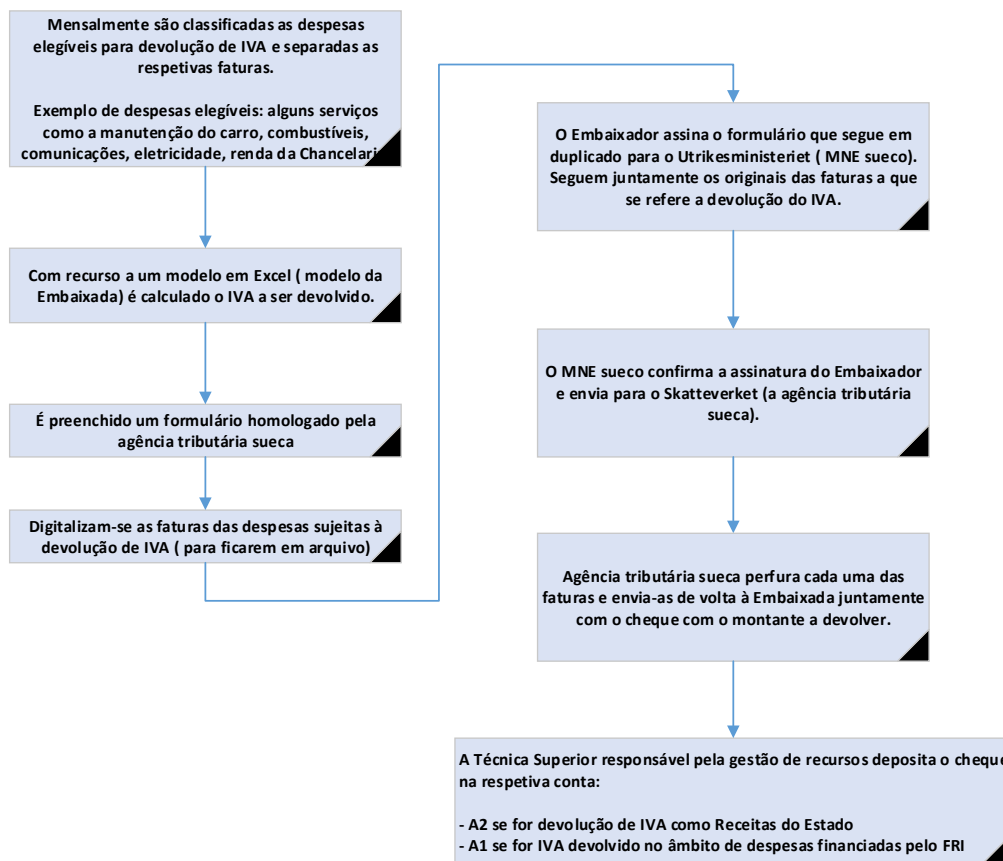


Figura 3.11 - Devolução do MOMS (IVA)

Fonte: Elaboração própria

O cálculo dos montantes a serem devolvidos deve ser traduzido em números arredondados por excesso ou por defeito, sem casas decimais e as faturas deverão ter discriminado o valor do IVA. Ainda dentro deste processo, o pedido de devolução do IVA deverá ser realizado em impressos diferentes quando contempla despesas provenientes do FRI e despesas provenientes do OFP. No impresso que segue para o MNE sueco consta sempre a referência de contacto da pessoa que enviou, caso surja alguma necessidade de esclarecimento. Este processo não consta do manual dos serviços periféricos externos nem em nenhum outro conhecido.

Ressalva-se o facto de apenas a renda da Chancelaria ser sujeita a devolução do IVA, não sendo a renda da residência sujeita a essa devolução. A taxa de IVA respeitante aos combustíveis, tabaco e álcool é atualizada anualmente, sendo que a fórmula de cálculo dessa devolução é comunicada igualmente pela agência tributária sueca.

Outra receita a considerar é proveniente dos saldos de gerência do ano. Esta receita é considerada receita de Estado pelo que deve ser transferida para a conta A2 – Receitas de Estado e registada no mapa mensal de receita de Estado na rubrica - Reposições não

abatidas nos pagamentos - (com o código 103 do SGC) e transferida para Lisboa com a restante receita do mês.

A esta receita existe um procedimento associado: deve ser enviada informação autónoma relativa a esta devolução, com identificação da data, montante e correspondente identificação de proveniência, bem como comprovativo bancário.

Relativamente a saldos de gerência que não são provenientes de transferências efetuadas pela SG, nomeadamente os relativos a FRI, AICEP e outros, a devolução deve ser efetuada para a entidade dessa proveniência.

A Embaixada de Portugal em Estocolmo não utiliza fundo de maneiio sendo as operações financeiras realizadas através de transferências bancárias. Mensalmente existem ainda verbas extraorçamentais que se destinam a cobrir as despesas do escritório ocupado pelo diplomata que está em Riga, na Letónia. Estas verbas são discriminadas na certidão de receita do OFP como extraorçamentais e com uma fonte de financiamento associada.

As dotações extraorçamentais contemplam também: os serviços prestados à Embaixada em *outsourcing*, os fundos recebidos para fazer face às despesas associadas ao plano cultural do Camões IP, os fundos recebidos da AICEP para partilha de despesas e as deslocações em missões de serviço público não incluídas no OFP.

Os procedimentos associados ao processo da receita consular deverão ser semelhantes em Gotemburgo. No entanto não existe SGC em Gotemburgo. A classificação das receitas é então efetuada de forma manual sendo que nos primeiros dias de cada mês é enviado para a Embaixada de Estocolmo o mapa de emolumentos e de receitas de Gotemburgo, tendo cada um dos mapas um impresso homologado. A questão de receitas em parcelas não se coloca em Gotemburgo uma vez que este consulado honorário não emite passaportes e não tem receita destinada ao FRI. Deste modo a receita de Gotemburgo distribui-se apenas pelo mapa de receitas e o mapa de emolumentos. O subsídio atribuído a este consulado honorário assume a periodicidade semestral e é proveniente do FRI, sendo da responsabilidade da Embaixada transferir para Gotemburgo tratando-se igualmente de uma dotação extraorçamental.

No âmbito das receitas consulares, o reporte mensal ao DGA – DSAF consiste no envio dos documentos mencionados na **figura 3.10**, acompanhados de um ofício dirigido ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros com a listagem de documentos que são enviados.

O prazo até ao dia cinco de cada mês é inflexível especialmente para os mapas FRI. Como tal, em situações excecionais o mesmo segue dentro do prazo via correio eletrónico e

posteriormente via mala diplomática. Os responsáveis por este reporte são a técnica de administração de recursos e o Primeiro Secretário. Na ausência do Primeiro Secretário, assinam os ofícios sempre duas pessoas podendo a técnica superior da secção consular substituir o Primeiro Secretário nesta função.

3.4.1.3. Orçamento de funcionamento de posto

O Orçamento de funcionamento de posto (OFP) constitui o limite de dotação atribuível durante um ano económico, destinado à satisfação de despesas, entre as quais:

- aquisição de bens - bens não duradouros (material de escritório, limpeza);
- aquisição de serviços (encargos das instalações, comunicações, contratos de manutenção e assistência, transportes e alojamento);
- outras despesas correntes (encargos bancários, taxas)

De acordo com o manual dos serviços periféricos externos, se existir residência oficial do Estado Português como é o caso da Embaixada em estudo, o OFP pode acomodar as despesas que resultam da sua existência e funcionamento independentemente de aí residir um Chefe de Missão. Aqui contemplam-se as despesas com encargos das instalações e manutenção de serviços que assegurem a sua funcionalidade.

O OFP não se destina a financiar as despesas que sejam integradas no âmbito de:

- obras de reparação e/ou adaptação;
- grandes reparações de viaturas;
- aquisição de bens de equipamento ou informática – bens inventariáveis.
- despesas que decorram da presença de um Chefe de Missão, designadamente as

derivadas da sua instalação e representação que devem ser integralmente suportadas pelo próprio.

O orçamento de funcionamento de posto para o ano n+1 é estimado de acordo com a execução do orçamento e a previsão da receita do ano n num modelo homologado em papel, organizado como consta no **quadro 3.6**.

Quadro 3.6 - Proposta de orçamento de funcionamento do posto (OFP) para n+1

Proposta de OFP - Despesa					
Classificação Económica Despesa	Execução orçamento maio n	Previsão Despesa Ano n	Proposta Orçamento n+1	Observações	
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
Subtotal					
Total					
Proposta de OFP - Receita					
Classificação Económica Receita	Designação	Execução maio n	Previsão receita n	Proposta orçamento n+1	Observações
(a)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Subtotal					
Total					

Fonte: Proposta de OFP da Embaixada para 2015

Notas ao **quadro 3.6** para a proposta de receita:

- a) conforme anexo II do DL nº26/2002, publicado no DR nº 38 1ª série, de 14 de fevereiro;
- b) deve ser considerada a receita arrecadada pelo Posto ainda que não transferida para as contas MNE – Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (IGCP);
- c) deve ser considerada a previsão de receita a arrecadar de janeiro a 31 de dezembro de 2015;
- d) considerar todas as receitas previstas conforme identificado bem como as que resultem de outras entidades no âmbito da co localização ou outras;
- e) a considerar como apoio à memória descritiva.

A proposta de orçamento de funcionamento para a receita e para a despesa tem notas associadas, tendo as relativas à despesa conteúdo semelhante às da receita e seguem ambas juntamente com uma memória descritiva justificando alguns aspetos que careçam de justificação.

Na proposta de orçamento consultada pela mestranda, no que concerne à despesa, foi considerado o limite previamente estipulado pelo DGA no que refere às despesas correntes.

Fora dessas despesas, relativamente às rubricas 01.02.04 e 02.02.13 foram previstas missões de serviço público do chefe de missão a Gotemburgo e Riga. Uma vez que a Letónia

assumiu a presidência do Conselho da UE a partir do início de janeiro, liderando assim durante o primeiro semestre do ano o trabalho dos Estados-Membros, foi prevista uma deslocação por mês a esse país por parte do chefe de missão durante esse semestre. De igual modo, foram efetuadas previsões nas seguintes rubricas:

- Nas rubricas 02.02.04 A e 02.02.04 B respeitantes aos imóveis alugados foi estimado o acréscimo de 3% para 2015.
- Na rubrica 02.02.12 relativa às apólices de seguros, foi também estimado o acréscimo de cerca de 3%.
- Nas rubricas 07.01.07; 07.01.09 e 07.01.10 foi prevista a aquisição de bens de capital, para eventual substituição, em caso de avaria ou de desgaste natural de bens inventariados da Residência e da Chancelaria.

No que respeita às receitas, a proposta de orçamento teve por base as apuradas de janeiro a maio do ano 2014, no que refere às receitas consulares, devolução de taxas e a verbas oriundas da AICEP para comparticipação de despesas.

Os descontos em vencimentos e salários, nos valores a partir de junho não contemplaram quaisquer cortes.

Da estimativa para o FRI constava apenas o subsídio para o Cônsul Honorário em Gotemburgo uma vez que as eventuais substituições de máquinas e equipamentos na Residência e/ou na Chancelaria já estão contempladas nas rubricas destinadas à aquisição de bens de capital. Foram também consideradas verbas para o CLP.

A atribuição do OFP para cada serviço externo obedece a critérios como a avaliação do efeito conjugado e a avaliação do OFP aprovado e transferido no ano transato, contemplando eventuais reforços. Avaliar o efeito conjugado passa por considerar a taxa de inflação local e a variação cambial de acordo com os dados divulgados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco de Portugal. São também consideradas as comparticipações da AICEP nas despesas de funcionamento do posto (uma vez que a AICEP e o Turismo de Portugal partilham do espaço físico da Embaixada); a execução orçamental reportada através dos Mapas de Execução Orçamental e os estrangimentos orçamentais nacionais.

O OFP é submetido à aprovação normalmente em outubro/ novembro de n e a aprovação é emitida normalmente em fevereiro de 2015. O mesmo é transferido por duodécimos devendo-se considerar a taxa de câmbio da coroa sueca no dia em que o mesmo dá entrada na conta bancária B1.

O processo associado ao OFP está esquematizado na **figura 3.12** *infra*.

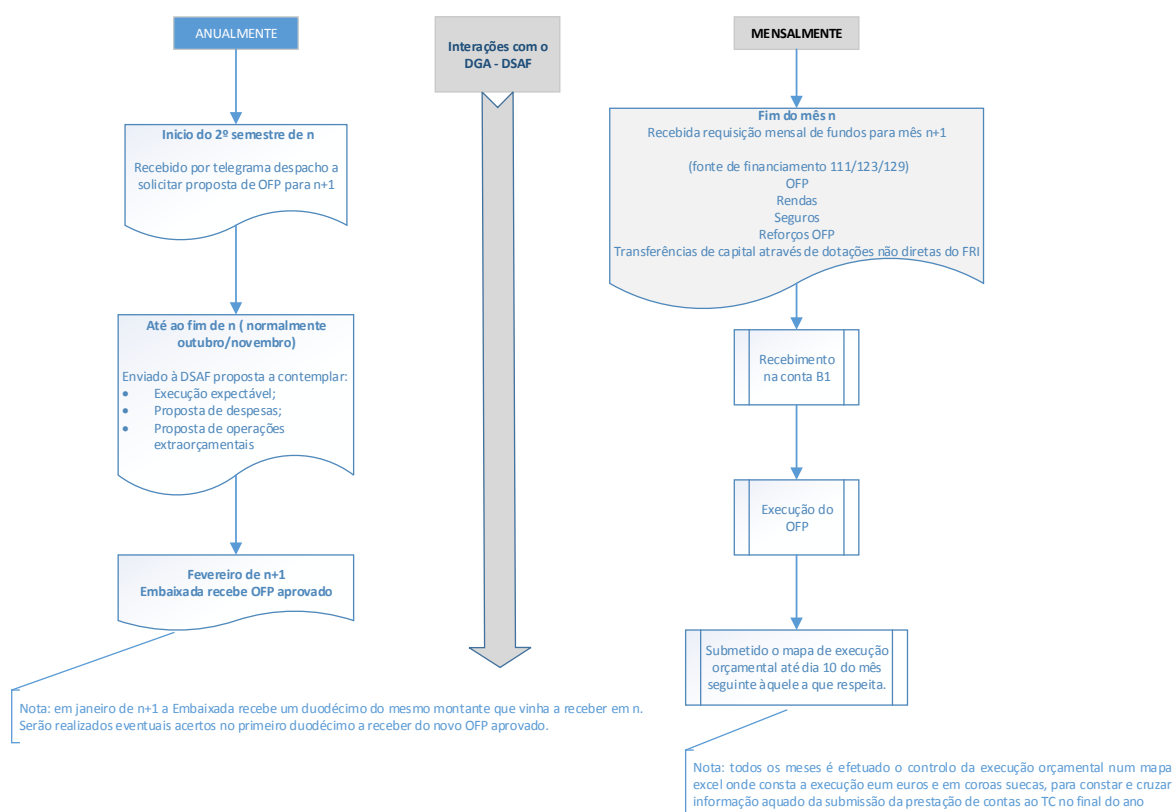


Figura 3.12 - Processo OFP

Fonte: Elaboração própria com recurso à consulta do Manual dos Serviços Periféricos Externos

O OFP poderá ainda ser objeto de reforço para a satisfação de necessidades imediatas e imprevísíveis. O pedido de reforço de OFP deverá ser dirigido a DSAF, com identificação clara e objetiva das circunstâncias que impossibilitam a absorção da despesa através da dotação anual atribuída, bem como a justificação para a sua imprevisibilidade. Sempre que é apresentado um pedido de reforço de OFP, os mapas de execução orçamental deverão estar atualizados, sendo essa a condição base para a análise e avaliação do pedido.

Os mapas de execução orçamental permitem o registo dos fundos recebidos no mês em referência e as suas diversas origens, as despesas já pagas (importâncias pagas no mês) e as despesas assumidas mas não pagas por falta de provisão (compromissos assumidos e não liquidados). Mencionam também as reposições e o saldo da conta. A aplicação onde são registados os mapas – Sistema de informação de Gestão Orçamental (SIGO) cujo acesso é efetuado pelo portal intranet do MNE, permite a exportação para uma folha de cálculo que poderá constituir um arquivo material dos mapas de execução mensal.

Os mapas constantes neste sistema de informação, que estão organizados como se pode observar na **tabela 3.3**, são uma ferramenta de controlo pois permitem acompanhar a

execução orçamental da Embaixada de forma a poder avaliar o grau de execução do orçamento, e validar os pedidos de reforço orçamental que chegam a DSAF. Permitem ainda identificar a correta aplicação dos dinheiros transferidos quanto à sua aplicação em despesa.

Tabela 3.3- Mapa de controlo da execução orçamental mensal

ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO MAPA DE CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL MENSAL											
Serviço: Embaixada de Portugal em Estocolmo						Ano:		Estado:			
Criado a (data e hora) por (nome da técnica superior)						Mês:		Moeda: SEK			
Última alteração a (data e hora) por (nome do técnico que alterou ou validou)						Versão:					
Org. (1)	Rúbrica (2)	Designação (3)	FF (4)	Fundos Rec até Mês anterior	Imp. Pagas até Mês anterior (7)	Imp. Pagas no Mês (8)	Cpro. Assumidos não Liquidados (9)	Total(10) = (7)+(8)+(9)	Rep. até mês anterior (11)	Rep. no mês (12)	Saldo Previsto (13)=(5)+(6)-(10)-(11)-(12)

Legenda:

(1) - Unidade Orgânica Responsável

(4) - Fonte de Financiamento

(5) - Fundos recebidos até mês anterior

(6) - Fundos recebidos no mês

(7) - Importâncias pagas até mês anterior

(8) - Importâncias pagas no mês

(9) - Compromissos assumidos e não liquidados

(11) - Reposições até mês anterior

(12) - Reposições no mês

Fonte: SIGO

A sua submissão no sistema de informação deverá ocorrer até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que respeita. Para além do OFP atribuído mensalmente, podem ainda ser efetuadas transferências destinadas ao financiamento de missões de serviço público ou permanências consulares as quais são prioritariamente suportadas com dotações afetas à fonte de financiamento 129, não lhe sendo conferido o título de reforço de OFP.

A proposta e execução do OFP é da responsabilidade da Técnica Superior de Gestão de Recursos e do Embaixador. Na ausência do Embaixador, o Primeiro Secretário assina os documentos de proposta e de reporte.

3.4.2. Despesas

Para a regulamentação das despesas já existia um manual de articulação com os serviços periféricos externos onde é explicado o processo que respeita à realização da despesa contemplando esta a aquisição de bens, serviços e empreitadas. No dia 13 de janeiro de 2015 (circular nº11 desta data) foi aprovado o Regulamento Interno das Compras Públicas (RiCoP) que estabelece a disciplina aplicável à contratação de empreitadas de obras públicas, à locação ou aquisição de bens móveis e à aquisição de serviços (vulgo, compras públicas) efetuadas no MNE. Este regulamento entrou em vigor no dia 1 de março de 2015 data em que já se encontrava em curso a elaboração de um manual de procedimentos por cada unidade ministerial (neste caso pelo MNE) para a operacionalização do referido regulamento

e um plano de manutenção e intervenção nos Serviços Externos que pretende englobar todos os investimentos a realizar pelos referidos serviços, a financiar exclusivamente pelo FRI.

Face à inexistência do referido manual à data da realização do estágio da mestrandia, os procedimentos seguidos referem-se ao manual de articulação com os serviços externos e estão esquematizados no processo da realização da despesa na **figura 3.13**.

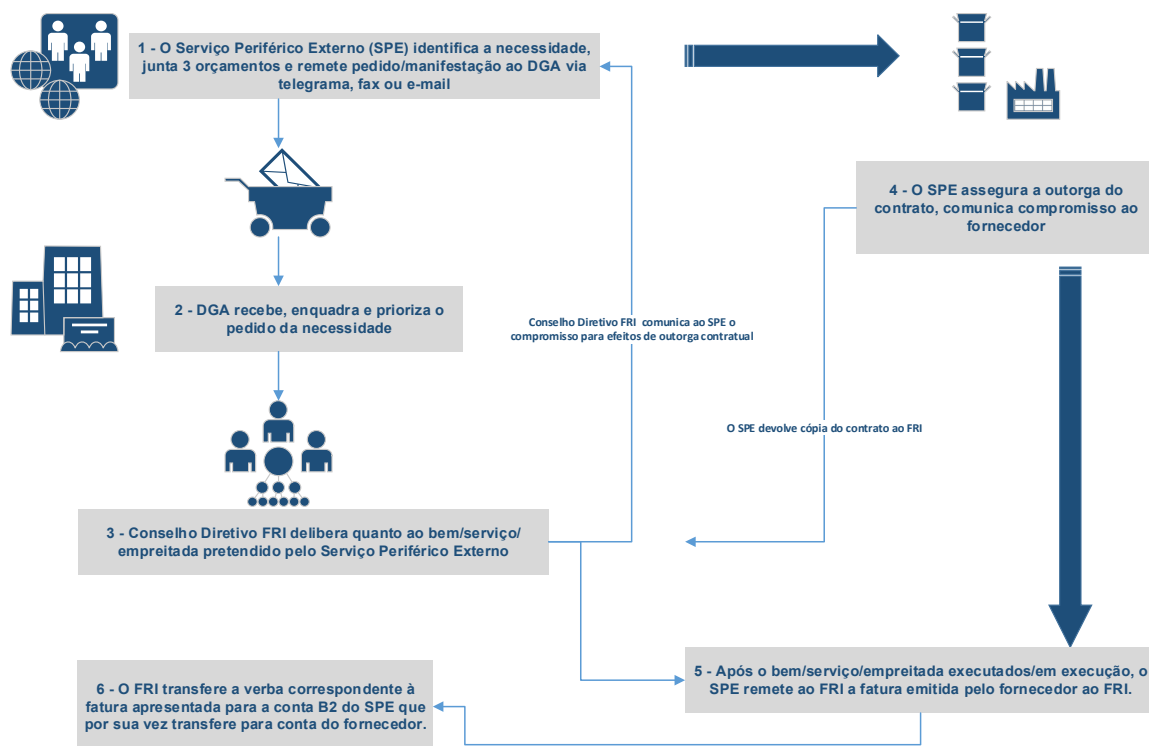


Figura 3.13 - Processo realização de despesa suportada pelo FRI para aquisição de bens/serviços/empreitadas

Fonte: Elaboração própria e manual de articulação com os Serviços Periféricos Externos

A aquisição de bens neste processo refere-se aos bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano sem que dessa utilização resulte desgaste ou alteração significativa das aptidões dos bens (por exemplo: equipamento informático, software informático, equipamento administrativo - mobiliário, veículos, artigos e objetos de valor como quadros, carpetes, obras de arte ou de coleção, etc.).

A aquisição de serviços/ empreitadas divide-se em:

- bens duradouros – grandes reparações ou instalação de equipamentos em bens móveis (viaturas) ou imóveis (empreitadas de obras públicas);
- empreitadas/serviços relacionados com ações de modernização dos serviços ou medidas de inovação - reforço da utilização das Tecnologias de Informação e

Comunicação e serviços de vigilância e segurança das instalações e de Centros de Atendimento.

Os encargos com a aquisição destes bens/ serviços / empreitadas são suportados pelo FRI e podem ser adquiridos junto de três fornecedores locais se se tratar de despesas de com valor inferior a € 75.000,00 para aquisição de bens ou serviços e de valor inferior a € 150.000,00 para contratação de empreitada. Em situações mais complexas (quando estão em causa concursos públicos), o DGA promove o correspondente procedimento pré-contratual.

Relativamente à contratação de empreitadas existe um procedimento que contempla um conjunto de ações prévias bem definidas, em articulação com o DGA.

Após a obtenção dos três orçamentos a Embaixada solicita ao DGA por telegrama, fax ou correio eletrónico a contratação dos bens/serviços ou a execução da empreitada.

O conteúdo dessa mesma comunicação com os requisitos necessários está devidamente discriminado no manual dos serviços periféricos externos que contém a descrição de todo o processo dirigido aos serviços periféricos externos que varia consoante funcionem dentro ou fora do espaço económico Europeu.

De seguida o DGA solicita informação de cabimento ao FRI no valor da despesa a realizar e elabora a Informação de Serviço, propondo ao Conselho Diretivo do FRI a autorização do processo de aquisição.

O Conselho Diretivo do FRI autoriza a aquisição e respetiva despesa tendo por base a informação de serviço que lhe foi submetida pelo DGA. Os serviços do FRI emitem o número de compromisso e remetem à Embaixada a deliberação de autorização e a informação de compromisso, acompanhado da minuta de contrato aprovada (se aplicável), com conhecimento ao DGA. Nos casos de exigência ou não exigência de contrato escrito existe também um procedimento bem definido e que consta no manual dos serviços periféricos externos.

No final de cada mês, as faturas correspondentes às despesas realizadas são classificadas e numeradas. São separadas aquelas que terão lugar à devolução do IVA, o Embaixador assina cada uma das faturas e a técnica superior coloca o carimbo da Embaixada em cada uma. São digitalizadas para ficarem também em arquivo informático. Este é um exemplo de um procedimento informal de controlo que é seguido e que deveria estar formalizado num manual.

Relativamente ao arrendamento de instalações, o manual dos SPE contempla os procedimentos associados a: celebração de novos contratos, renovação de contratos, cessação de contratos e atualização de rendas. No caso da Embaixada em estudo a atualização da renda da Chancelaria e da residência do Embaixador ocorre anualmente,

sendo uma atualização variável por depender de indicadores económicos. Cumprindo essa periodicidade a Embaixada transmite ao DGA/SAF a comunicação do senhorio com identificação do novo valor da renda e a indicação do fator de atualização. A transferência do montante correspondente ao valor da renda é efetuada juntamente com a transferência do OFP da Embaixada, de acordo com a periodicidade estabelecida contratualmente²⁴. Os encargos com condomínios e outros encargos associados seguem também procedimentos que constam no manual dos SPE.

As despesas relativas ao arrendamento do escritório utilizado pelo Diplomata que se encontra em Riga são cobertas por verbas extraorçamentais e as despesas variáveis associadas às funções desse Diplomata em Riga são cobertas pela verba destinada a outras despesas correntes. A despesa associada ao Consulado Honorário de Gotemburgo é também coberta por verbas extraorçamentais que a embaixada recebe semestralmente e que são provenientes do FRI.

No caso em estudo existe uma co localização pelo facto de as instalações da AICEP e Turismo serem partilhadas com a Embaixada. O supramencionado manual contempla o regime de co localização que pressupõe uma partilha de responsabilidades, direitos e deveres que se consubstanciam na assunção de compromissos resultantes de acordo entre a secretaria de Estado e a AICEP e o Turismo de Portugal.

As despesas com seguros, com ação social (ADSE e SSPCM) também são objeto do manual dos SPE.

3.4.2.1. Bens inventariados

Os bens inventariados na Embaixada são aqueles que foram adquiridos mediante fundos do FRI. Atualmente, no âmbito do plano estratégico 2012-2016, a Divisão de Apoio à Informatização dos Serviços Periféricos Externos (DAISP) conjuntamente com a Divisão de Tecnologias de Informação (DTI) está a construir uma aplicação informática destinada à gestão dos bens cadastrados do MNE, contribuindo para a fusão dos três inventários base (móveis, imóveis e veículos) que se designa por CIBE (Cadastro e Inventário dos Bens do Estado), tal como é mencionado na portaria 671/2000 de 17 de abril.

Entretanto, o que existe a este respeito na Embaixada em estudo é um procedimento formalizado aquando da necessidade de abate de bens inventariados, o qual é seguido de

²⁴ Na Suécia as rendas são pagas, salvo pontuais exceções, trimestralmente.

acordo com as indicações constantes no manual dos serviços periféricos externos tal como representado na **figura 3.14**.

Embora o supramencionado manual contemple também o procedimento associado ao abate de bens integrados no inventário da SG do MNE, este não se realiza na Embaixada em estudo pois o inventário existente não inclui bens desta tipologia.

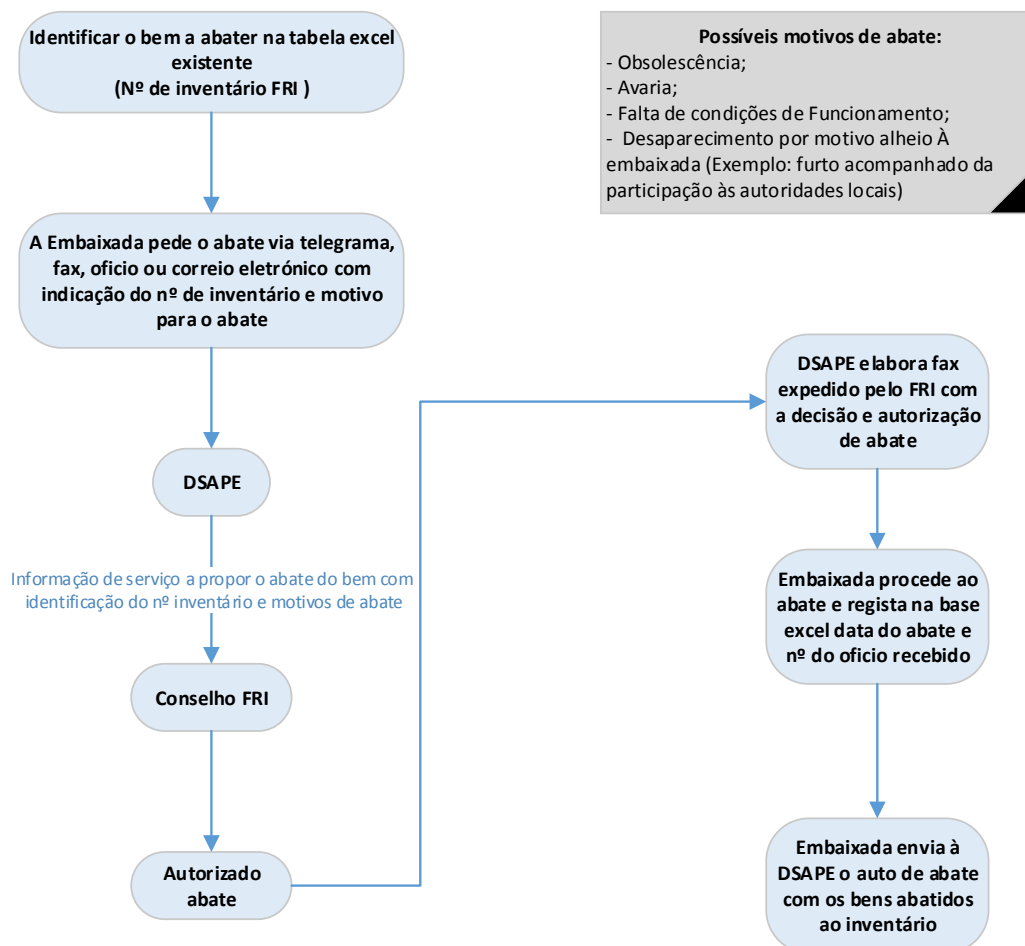
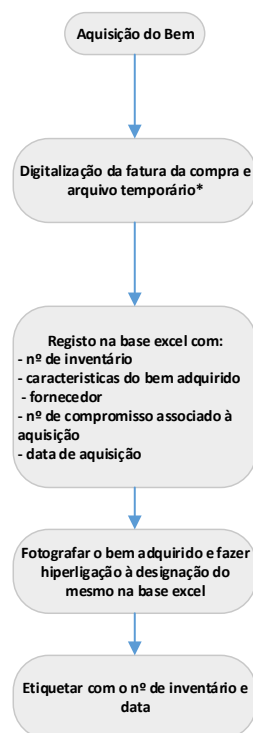


Figura 3.14 - Procedimento abate de bens inventariados integrados no inventário FRI

Fonte: Elaboração própria

Contrariamente a este procedimento formalizado e descrito no manual, a adição de bens ao inventário não era um procedimento formalizado. No entanto, durante o estágio e com a participação da mestranda passou a realizar-se de modo informal seguindo o procedimento representado na **figura 3.15**.



* Nota: A fatura depois segue para o SKATTEVERKET (serviços fiscais suecos) para pedir devolução de (MOMS) IVA dedutível

Figura 3.15 - Adição de bens adquiridos ao inventário

Fonte: Elaboração própria

Anteriormente à participação da mestrandia, apenas era realizado o registo numa tabela *Excel*, com os dados de identificação do bem e o número de inventário. Para além disso, não se encontrava bem definido quem era a pessoa responsável pela gestão do inventário uma vez que esta função era atribuída à funcionária com a categoria de assistente técnica, estando este posto a aguardar substituição.

No Manual dos serviços periféricos externos consta a descrição de todo o processo de aquisição de viaturas para SPE dentro e fora do espaço europeu, existindo algumas especificidades que diferenciam os procedimentos a seguir. Essa mesma descrição divide-se em quatro momentos: identificação da necessidade de viatura e processo de pedido, articulação do DGA com o FRI após a receção do pedido do SPE, articulação do FRI com o SPE após deliberação do conselho diretivo do FRI, autorização da Entidade de Serviços Partilhados da administração Pública, SA (ESPAP). No entanto, o supramencionado manual não contempla qualquer procedimento relacionado com a inventariação deste tipo de bem, ocorrendo a mesma de forma centralizada no FRI, através de uma aplicação informática, obedecendo às normas Específicas do Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado (CIVE).

Segundo o nº 7 da portaria 671/2000 de 17 de abril, as Embaixadas devem organizar os seus inventários de modo que o mapa de síntese dos bens inventariados juntamente com as fichas de cadastro e inventário possa ser enviado à Direcção-Geral do Património diretamente ou através dos respetivos serviços centrais, até 31 de Março do ano seguinte àquele a que se reporta. No caso da Embaixada este envio ocorre através dos serviços centrais, existindo um certo desconhecimento de como são utilizados os documentos supramencionados, uma vez que a classificação dos bens inventariados na Embaixada aquando da adição no inventário, não segue o disposto na Portaria 671/2000, de 17 de Abril.

Apesar do nº 8 da referida Portaria mencionar que a remessa dos documentos supramencionados só ocorre caso seja solicitado por despacho do diretor-geral do Património, existe a preocupação por parte do DGA e da Embaixada em manter os inventários devidamente organizados ainda que não exista uniformidade dos procedimentos de inventariação realizados por ambos.

A resolução do TC nº7/2013 – 2ª Seção estabelece que as entidades abrangidas pelo CIBE devem, conjuntamente com os documentos de prestação de contas, enviar o mapa síntese dos bens inventariados. O que acontece na prática é que a Embaixada, a 31 de dezembro de cada ano, apenas envia para o DGA – DSAF os documentos de prestação de contas, acompanhado por uma tabela *Excel* com os bens inventariados. O mapa síntese dos bens inventariados é enviado posteriormente pelo DGA ao TC, conjuntamente com a prestação de contas enviada pela Embaixada. Os procedimentos de inventariação estão desta forma centralizados no DGA quando poderiam estar descentralizados cabendo ao DGA apenas a sua integração. Desconhece-se que documento utiliza o DGA para o envio da relação de bens inventariados. Pressupõe-se que esta lacuna poderá ser suprimida por um sistema de gestão integrado que está a ser construído. Efetivamente, o controlo dos bens inventariados é realizado periodicamente pelo DGA.

3.4.2.2. Recursos Humanos

No que concerne aos recursos humanos, o manual dos SPE contém: os procedimentos relativamente aos pedidos de contagem de tempo de serviço ou de aposentação; os procedimentos inerentes ao início de funções de um novo trabalhador; como se devem articular os contactos para qualquer informação sobre férias, faltas e licenças; os procedimentos relativos à assiduidade, pedido de certidões/ declarações diversas e atualização de dados do trabalhador e os procedimentos inerentes à obtenção de autorização para a realização de missões de serviço público.

Destes procedimentos, salientam-se os procedimentos inerentes ao início de funções de um novo trabalhador, os procedimentos relativos à assiduidade e os procedimentos inerentes à

obtenção de autorização para a realização de missões de serviço público, nos quais a mestranda teve uma participação ativa.

A regulamentação dos recursos humanos nos SPE consta do DL n.º 47/2013, de 5 de abril que contém o regime jurídico-laboral dos trabalhadores dos SPE do MNE, incluindo os trabalhadores das residências oficiais do Estado

3.4.2.2.1. Assiduidade

O DGA tem vindo a emitir várias circulares com instruções e esclarecimentos sobre a assiduidade, destacando-se as circulares nº1914 de 22/03/2013; 1359 de 19/02/2014 e 12794 de 5/12/2014.

São utilizados mapas de assiduidade mensais que são submetidos ao DGA até ao dia 8 de cada mês. Esses mapas são submetidos numa aplicação informática disponível na intranet e têm associado um guia de utilização da aplicação Serviços Externos – Assiduidade para postos. Permitem a submissão da assiduidade e posteriormente permitem a validação central pela DRH (Direção de Recursos Humanos). Caso não ocorra essa validação existe a possibilidade de correção. Este sistema permite agregar informação pormenorizada sobre as faltas e facilita a identificação centralizada de necessidades no âmbito de recursos humanos. Paralelamente permite que a informação se torne transparente para todos os trabalhadores, que podem aceder a essa mesma aplicação e consultar o seu estado e seus dados.

3.4.2.2.2. Recrutamento dos colaboradores para a Embaixada

O processo de recrutamento para os SPE é regulamentado pela portaria nº187/2013 de 22 de maio referente ao procedimento concursal dos trabalhadores recrutados para exercer funções nos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e surge na sequência de um despacho de autorização emitido pelo Secretário de Estado da Administração Pública. De modo geral ocorre com a sequência de atividades que constam na **figura 3.16. infra.**

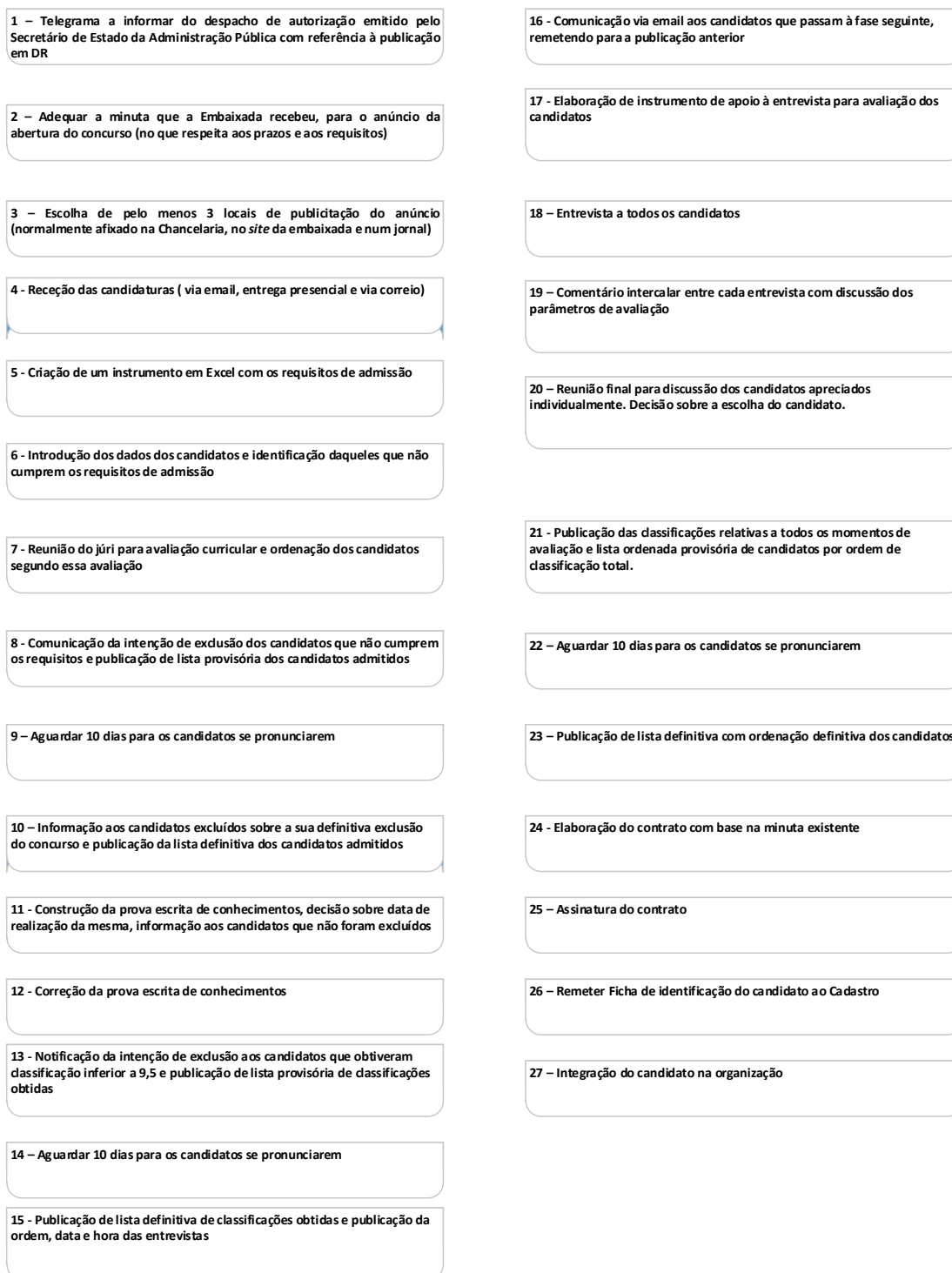


Figura 3.16 - Recrutamento trabalhadores nos SPE

Fonte: Elaboração própria com base no processo de recrutamento para um posto de trabalho na categoria de assistente técnico que decorreu durante o estágio.

3.4.2.2.3. Vencimentos

No que respeita aos vencimentos, os SPE devem dar conhecimento da situação fiscal dos trabalhadores relativamente à retenção do Imposto sobre o Rendimento das pessoas

Singulares (IRS). A este respeito, os trabalhadores dos SPE podem optar por retenção do referido imposto em Portugal ou na Suécia.

O processamento dos vencimentos é realizado pelo DGA – DRH (direção de recursos humanos), sendo assim centralizado. No entanto, o montante que consta na nota de abono individual é o montante global líquido, existindo um procedimento mensal associado como está representado na **figura 3.17**.

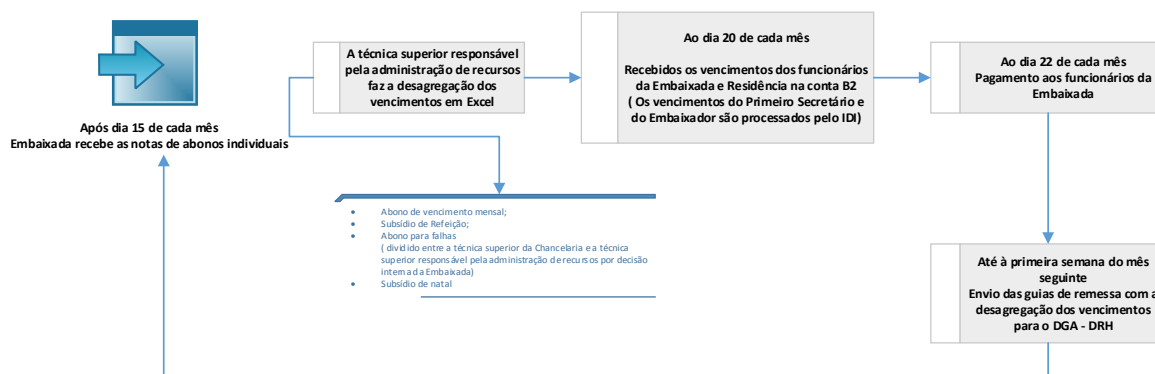


Figura 3.17 - Desagregação e pagamento dos vencimentos

Fonte: Elaboração própria

Aparentemente este procedimento será realizado em duplicado pois assim como o SPE faz a desagregação mensal, a DRH ao processar os vencimentos, terá que fazer o mesmo procedimento.

Ainda relativamente aos vencimentos, os trabalhadores do mapa de pessoal desta Embaixada estão regulamentados pela Lei nº 8/2013, de 22 de janeiro que aprova o regime jurídico-laboral dos trabalhadores dos serviços periféricos externos do MNE (DL 47/2013 de 5 de abril)²⁵. Este DL concretiza a transição dos trabalhadores dos serviços externos do MNE para as carreiras gerais da Administração Pública e, no caso dos trabalhadores que exercem funções nas residências oficiais do Estado, para a carreira de assistente de residência. Como tal, todos os trabalhadores deste mapa de pessoal foram vítimas de cortes nos vencimentos que ocorreram no âmbito da atual governação política. Representando estes cortes, uma descida significativa de poder económico no contexto sueco, apresentaram recurso a esses mesmos cortes argumentando com a Lei local na qual se afigura como ilegal o corte nos salários após a sua contratualização. O recurso foi considerado como procedente, estando os trabalhadores atualmente a receber retroativos juntamente com o vencimento reposto.

²⁵ que alterou a lei nº 12-A/2008 de 27 de fevereiro e o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei nº 58/2008 de 9 de setembro.

3.4.2.2.4. Autorização para a realização de missões de serviço público

Para a realização de missões de serviço público a autorização de deslocação do Chefe de Missão e de trabalhadores do mapa de pessoal dos SPE do MNE obedece a um procedimento *standard*, tal como é representado na **figura 3.18**.

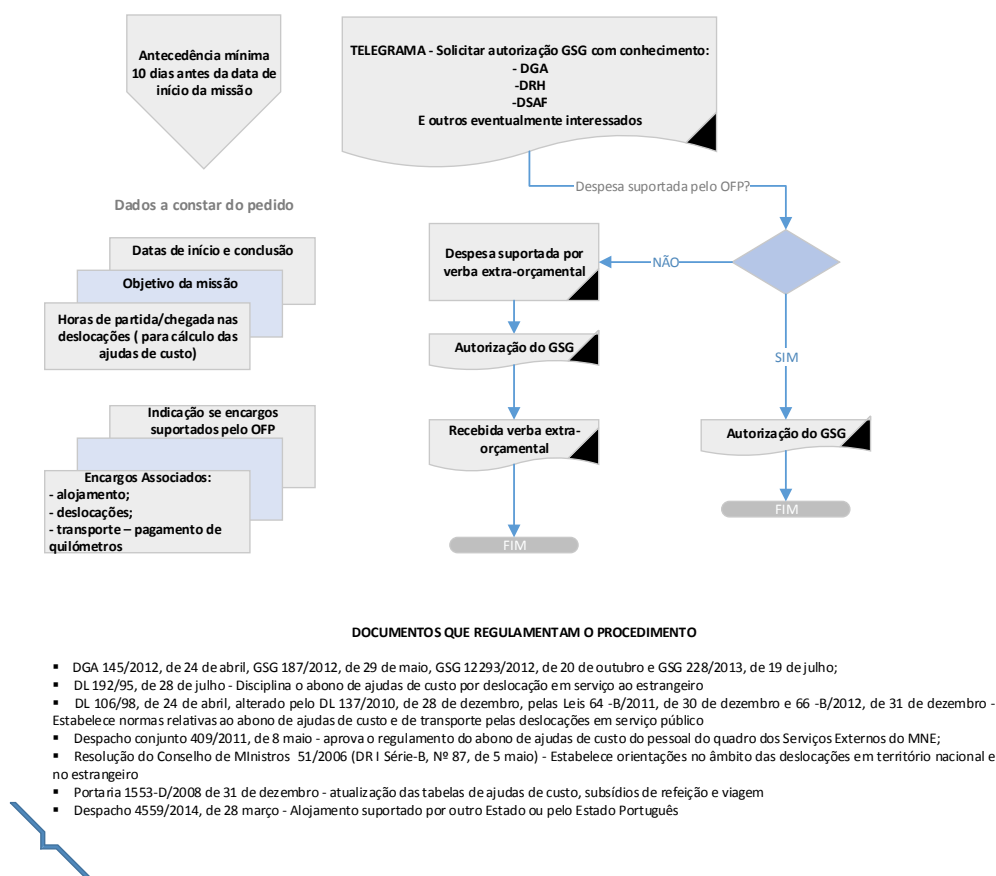


Figura 3.18 - Autorização para a realização de missões de serviço público

Fonte: Elaboração própria com base no Manual de articulação com os SPE

As normas relativas a ajudas de custo e transporte pelas deslocações em serviço público constam do regulamento do abono de ajudas de custo do pessoal do quadro dos serviços Externos do MNE que foi aprovado pelo despacho conjunto 409/2001 de 8 de maio. No entanto, neste âmbito, surgiram posteriormente vários despachos, DL, circulares DGA, resoluções de conselho de ministros e portarias que atualizam e completam o supramencionado regulamento como se pode observar dos documentos discriminados na **figura 3.18**.

Este é um procedimento que exige a articulação entre o GSG, a DGA, o DRH e DSAF, exigindo uma antecedência mínima de 10 dias para ocorrer em conformidade com o que está regulamentado.

3.4.3. Prestação de contas

Cumprindo os procedimentos e regras adjacentes às receitas e às despesas mencionados nos pontos 2.1 e 2.2 do presente relatório, especificamente no que concerne à prestação mensal de contas no âmbito da receita e da despesa temos duas vertentes de controlo:

- os documentos que comprovam as receitas e o seu envio para o destino adequado;
- os mapas de controlo da execução orçamental.

Dever-se-á acrescentar um outro procedimento que permitirá adiantar o controlo na prestação anual. A este respeito, seguindo a instrução nº1/2010, publicada no Diário da República 2ª série, nº 249 de 27 de dezembro, faz parte da organização e documentação das contas a relação dos documentos de despesa/ guias de entrega – materializada no modelo 6 da prestação de contas por via eletrónica ao TC representado na **tabela 3.4**.

Tabela 3.4 - Modelo 6 – Relação de documentos de despesa/ guias de entrega

Entidade Recetora	Classificação				Documento					Taxa de câmbio			Valor na	Valor em
	Classificação económica	Referência	Designação	Fonte de financiamento	Número	Data	Descritivo	Sigla Moeda	Valor	Moeda de transferência /€	Moeda utilizada/ moeda de transferência	Moeda utilizada/€	moeda de transferência	Euros
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(11)*(12)	(14)=(10)/(12)	(15)=(10)/(13)
*ST1 Energy AB	02.01.02	026/FEV	Despesas correntes	1.1.1.	S07427894	27/02/2014	140 litros de gasolina	SEK	1968,1	8,8141	1,0000	8,8141	1968,05	223,28
			Sub-total da despesa corrente											
			Sub-total da despesa de capital											
			Sub-total de Despesa Extraorçamental											

* Exemplo meramente ilustrativo

Fonte: Instruções 1/2010 – DR - 2ª série, nº249 de 27 dezembro

Na Embaixada, embora não seja obrigatório, é realizada mensalmente a introdução dos dados relativos às guias de despesa neste modelo por via eletrônica. Deste modo, aquando da prestação de contas anual, a tarefa já estará facilitada havendo lugar apenas a uma conferência deste modelo, juntamente com as faturas que provam as despesas.

Na coluna relativa à referência consta a numeração de cada fatura (efetuada pela técnica de administração de recursos) e o mês a que a mesma corresponde. O número que consta na sexta coluna corresponde ao número que sai impresso na fatura do fornecedor. O descritivo tem que ser pormenorizado, mediante instruções várias emitidas através de circulares internas do DGA - SAFE. Na coluna número onze consta o câmbio ao qual foi recebido o OFP que está a suportar a despesa que dará origem ao cálculo em euros dessa mesma despesa. É aqui que se torna evidente a necessidade de controlar paralelamente através de uma tabela de cálculo, as entradas e saídas das verbas, atendendo ao câmbio de entrada que, no exemplo ilustrativo, é o câmbio de entrada do OFP. Este procedimento seria desnecessário se o mapa de controlo da execução orçamental (representado na **tabela 3.3**) permitisse fazer o controlo em euros, o que não é possível pois o mesmo funciona apenas com a moeda local (coroa sueca – SEK).

No que respeita à prestação de contas desta Embaixada com os respetivos prazos associados existem então 4 ocorrências mensais e uma anual ou no momento de encerramento da conta de gerência, como está esquematizado na **tabela 3.5. e 3.6.**

Tabela 3.5 - Prestação de contas mensal

	Dias do mês										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Prestação de Contas mensal Documentos a apresentar/ Tipo de ação associada	Até dia 5 - Prestação contas - envio de documentos ao DGA-DSAFE										
	Receitas da Seção consular										
	Mapa emolumentos SGC Estocolmo										
	Mapa emolumentos Consulado Honorário Gotemburgo										
	Mapa FRI - Estocolmo										
	Mapa Receitas SGC Estocolmo										
	Mapa Receitas Gotemburgo										
	Estratos bancários contas A1,A2,A3										
	Comprovativos bancários das transferências das diversas Receitas para Lisboa (destinos: conta FRI, conta Receitas de Estado, Conta SEF, Receitas IRN, Receitas CRC)										
	Até dia 8 de cada mês - submissão ao DGA-DRH dos mapas de assiduidade										
Implica controlo diário e introdução diária dos dados de todo o quadro de pessoal da Embaixada											
Até dia 8 de cada mês - envio ao DGA-DRH Guias de Remessa com desagregação dos vencimentos											
Implica desagregar a partir da certidão de receita dos vencimentos da cada funcionário em:											
-abono de vencimento mensal;											
- subsídio de refeição;											
- abono para falhas;											
- subsídio de natal.											
Até dia 10 de cada mês - submissão ao DGA-DSAF do mapa de execução orçamental											
Implica introdução dos valores que constam nas certidões de receitas											
Controlo dos compromissos assumidos e de eventuais reposições											
Introdução das importâncias pagas no mês											

Fonte: Elaboração própria com consulta do manual dos SPE

Na prestação de contas mensal temos que as receitas da secção consular devem ser apresentadas até dia 5 de cada mês à DGA-DSAFE. Até dia 8 de cada mês terão de ser submetidos os mapas de assiduidade e a desagregação de vencimentos e até ao dia 10 de cada mês terá de ser submetido o mapa de execução orçamental.

Tabela 3.6 - Prestação de Contas Anual ou encerramento de conta de gerência

Prestação de Contas Anual	Prestação de contas relativas a n-1 até 30 de Abril ou, no caso de ter ocorrido substituição do responsável dentro do ano económico, 45 dias a contar da data dessa substituição.
	Documentos de prestação de contas:
	Modelo 02 - Conta de Gerência - Recebimentos
	Modelo 02 - Conta de Gerência - Pagamentos
	Modelo 03 - Relação das divisas recebidas
	Modelo 04 - Relação das Receitas das dotações Orçamentais
	Modelo 05 - Relação das Receitas cobradas pela entidade
	Modelo 06 - Relação de documentos de Despesa/ Guias de Entrega
	Modelo 07 - Relação de Guias de Entrega de Receitas Cobradas
	Modelo 09 - Cofre e síntese das reconciliações bancárias
	Relação nominal de Responsáveis
	Outros documentos anexos à conta de gerência:
	Auto de Entrega e Posse
	Autorização do TC para apresentação de conta de gerência única
	Certidões de receita - extraorçamentais
	Certidão de receita segurança social - anual
	Certidão de receita vencimentos - anual
	Certidões de receita FRI - anual
	Certidões dos saldos bancários a 31 de dezembro - anual
	Certidões de receita OFP
Certificado das importâncias em cofre consular - FRI a 31 dezembro	
Devolução IVA FRI + nota explicativa	
Devolução saldos n-2 contas B1, B2, A1, A2 e A3	
Devolução saldos FRI	
Nota explicativa da diferença para acerto	
Nota explicativa das reconciliações bancárias de todas as contas	
Taxa de câmbio - Banco de Portugal em 31 de dezembro	

Fonte: Elaboração Própria com consulta das Instruções 1/2010 – DR - 2ª série, nº249 de 27 dezembro

Na prestação de contas anual deverão ser respeitados os prazos mencionados **na tabela 3.5** tal como está regulamentado no nº 4. e 5. do artigo 52º, da Lei de Organização e Processo do TC (LOPTC).

Os documentos a apresentar em anexo são, por norma, aqueles mencionados na **tabela 3.6** e outros que se possam considerar como necessários. Existem documentos, como as certidões de receita do FRI, que só se recebem no final do ano. Deste modo, apenas no final do ano se poderá completar no modelo 6 a despesa correspondente uma vez que só nesta altura se ficará a conhecer o câmbio ao qual a verba foi recebida pela Embaixada.

No ano de 2015, a Embaixada em Estocolmo apresentou duas contas de gerência uma vez que o anterior Embaixador cessou funções em dezembro de 2014 e o atual Embaixador assumiu funções apenas no final do mês de fevereiro de 2015. Durante os dois primeiros meses do ano existiu uma conta de gerência cujo responsável era o Primeiro Secretário e no

final de fevereiro foi aberta a segunda conta de gerência cujo responsável é o atual Embaixador. Deste modo, o prazo de prestação de contas relativamente ao ano de 2014, coincidiu com o prazo de prestação de contas da primeira conta de gerência de 2015 (esta obedeceu ao prazo de 45 dias a contar da data da substituição do Primeiro Secretário).

Em termos administrativos, utilizando a prestação de contas *on-line*, é solicitado ao TC o fim de gerência e inicia-se novo ficheiro com nova gerência. Os documentos imediatos que acompanham o pedido de fim de gerência são:

- o auto de entrega e posse;
- a relação de material informático e conteúdo do cofre que é transmitido para a gerência seguinte;
- os saldos bancários das cinco contas da Embaixada.

Posteriormente, e dentro dos prazos supramencionados, são apresentados os restantes documentos obrigatórios, com a prestação de contas.

Com a prestação de contas submetida, o TC executa uma validação preliminar (normalmente após um mês e meio a contar da data da submissão). Posteriormente, recorrendo à técnica de amostragem, o TC pode verificar a conta de gerência sendo que estão sempre sujeitas a esta verificação as contas submetidas nos últimos 10 anos de exercício. Esta verificação representa um processo administrativo e, como tal, não estará isento de custos. Caso a mesma ocorra, é sempre cobrado um emolumento pela taxa mínima que o SPE cobra.

A este respeito, a Embaixada não foi vítima de qualquer verificação de conta ou auditoria quer internamente, quer externamente, durante os últimos 20 anos. A relação desta Embaixada com a DSAF, SG e TC mantém-se numa base de cumprimento e interesse pelas alterações que vão sendo transmitidas através das várias circulares emitidas pelo DGA e pelo TC, com o propósito de manter a transparência na transmissão da informação financeira.

3.4.4. Mala diplomática

Para além do correio tradicional, do correio eletrónico e dos telegramas, a Embaixada utiliza também para envio de correspondência, a mala diplomática. Nesta Embaixada é utilizada a mala diplomática de três em três semanas, podendo ser efetuado um pedido intercalar à secretária geral da DSAPE (expediente) caso se venha a verificar uma situação especial e urgente. Este meio de correio consiste num saco em material impermeável e resistente, devidamente selado com lacre que agrega a correspondência da Embaixada para vários departamentos da Administração Central, MNE ou outros destinos. Trata-se de um meio

economicista e inviolável de envio de correspondência, apesar de, inevitavelmente, com a atividade da secção consular, existir a necessidade de se utilizar também o correio tradicional.

O procedimento associado ao envio da mala diplomática é simplificado e ocorre como demonstra a **figura 3.19** *infra*.

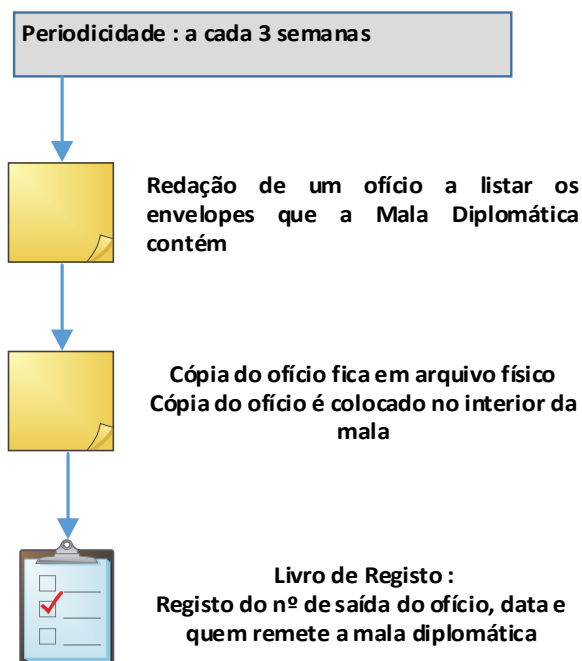


Figura 3.19 - Procedimento – Mala diplomática

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 4 – ATIVIDADES DESENVOLVIDAS DURANTE O ESTÁGIO

Uma vez caracterizada a Embaixada em termos orgânico-funcionais e após a revisão da literatura necessária, são apresentadas as atividades que foram realizadas ao longo do estágio considerando o planeamento prévio do mesmo.

4. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E TOMADA DE CONHECIMENTO

A pesquisa bibliográfica e a tomada de conhecimento ocorreram em simultâneo embora distribuídas por três fases:

- pesquisa prévia – realizada antes do início do estágio para elaboração do plano do mesmo;
- pesquisa durante os seis meses de estágio – no que concerne à fundamentação teórica e no que respeita à caracterização da Embaixada e sua envolvente;
- pesquisa após o estágio – e durante a finalização do presente relatório, de modo a cimentar a reflexão sobre a entidade e a caracterização do funcionamento dos processos.

Numa primeira fase, após a aceitação do IDI para a realização do estágio, foi necessário pesquisar acerca das relações económicas bilaterais existentes entre Portugal e Suécia, de modo a justificar e enquadrar a escolha do país de destino. Para planificar adequadamente o percurso ao longo deste estágio foi imprescindível perceber a contextualização, ainda que de forma superficial, de uma Embaixada na Administração Pública. Deste modo, foi fundamental reconhecer que tipo de articulação é estabelecida entre uma Embaixada e o MNE e consequentemente perceber a estrutura organizacional do MNE.

Alinhando com os objetivos inerentes ao estágio, procedeu-se a um breve enquadramento jurídico-financeiro do funcionamento de uma Embaixada e uma análise superficial do controlo e auditoria na Administração Pública. Ainda na pesquisa prévia, foi estudado o controlo interno segundo a estrutura conceptual COSO I e a gestão dos riscos segundo o COSO II, um pouco da orçamentação do Estado e foi definida uma metodologia a adotar.

Durante os seis meses de estágio a pesquisa bibliográfica e a tomada de conhecimento desenvolveram-se em várias frentes. Foi necessário pesquisar de forma mais profunda a orgânica e funcionamento do MNE e sua articulação com a Embaixada e, inevitavelmente, considerando as atividades desenvolvidas pela mestranda logo nas primeiras semanas, foi imprescindível o estudo de conteúdos no âmbito da diplomacia e na vertente político-

económica. Este estudo foi alargado ao Governo Sueco, nomeadamente ao MNE e ao Ministério das Finanças, no que respeita ao funcionamento da Administração Pública Sueca e à forma como o país é governado. Ainda que de forma superficial, a mestranda adquiriu conhecimentos que lhe permitem organizar o pensamento quando confrontada com inevitáveis comparações entre o funcionamento da Administração Pública Portuguesa e a Administração Pública Sueca. Isto permitiu à mestranda estar contextualizada perante as notícias diárias no âmbito da Administração Pública Sueca e facilitou o desenvolvimento do espírito crítico na comparação da Administração Pública Sueca com a Administração Pública Portuguesa através da perceção das principais diferenças e dos motivos que as justificam.

Considerando essa necessidade e o incentivo do Primeiro Secretário, que facilitou alguns contactos estabelecidos pela mestranda, foram realizadas por chamada telefónica e via correio eletrónico, algumas entrevistas a responsáveis dos departamentos dos supramencionados ministérios na Suécia. Simultaneamente foi realizada pesquisa *on-line* acerca da estrutura orgânica do MNE sueco e sua articulação com o Ministério das Finanças. Foram ainda questionados os responsáveis e os colaboradores do departamento de recursos humanos, o departamento de planeamento e orçamentação e o departamento financeiro do MNE. e, no Ministério das Finanças, o ministro das finanças, o departamento de orçamentação e a Autoridade Sueca de Gestão Financeira – *Ekonomistyrningsverket* (ESV). Apesar de sempre disponíveis e céleres nas respostas, a mestranda acabou por não conseguir junto dos responsáveis, uma visita ao MNE Sueco. Aparentemente, alguns dos inquiridos tinham receio de não saber responder detalhadamente às questões colocadas. No anexo I constam não só as questões colocadas pela mestranda nas várias entrevistas com as respostas obtidas, mas também o *follow up* que foi realizado durante o tempo de obtenção das respostas. Esta pesquisa permitiu enriquecer inequivocamente a tomada de conhecimento.

No campo da diplomacia, a pesquisa foi direcionada para as origens de uma Embaixada, percebendo o propósito da existência e das suas raízes históricas e a comparação com o cenário atual, onde são identificadas novas necessidades no que respeita ao seu campo de ação.

A pesquisa após o estágio teve como principal finalidade alicerçar os processos de gestão nos quais a mestranda teve uma participação ativa em contexto prático. Esta terceira fase de pesquisa desenvolveu-se à medida das necessidades, no decorrer da execução do presente relatório, fornecendo o suporte teórico necessário às experiências vivenciadas em contexto prático.

4.1 ATIVIDADES PROPOSTAS PELA EMBAIXADA

Durante o estágio a mestranda teve oportunidade de realizar não só as atividades previstas e propostas previamente, como outras atividades que surgiram e que acrescentaram valor à sua experiência profissional.

4.1.1. Redação do contributo da embaixada de Portugal para a síntese informativa consular - *the stockholm consular newsletter*

Este foi o primeiro desafio com o qual a mestranda se deparou na primeira semana de estágio e cujo término ocorreu no fim da primeira semana de fevereiro. Esta *newsletter* (anexo II) era um projeto iniciado pela Embaixada em 2012/2013, que não teve continuidade por falta de recursos. Com a conceção do projeto já delineada, a mestranda coordenou o relançamento deste projeto e editou a *newsletter* com supervisão do Dr. André Oliveira que sugeriu algumas correções antes da sua publicação e impressão. Todos os contactos via telefone e correio eletrónico foram efetuados pela mestranda, com a lista de contactos que lhe foi disponibilizada. A caracterização do projeto, os ganhos em aprendizagem e as dificuldades sentidas estão descritos no **quadro 4.1**.

Quadro 4. 1 - Caracterização do projeto “ The Stockholm Consular Newsletter”

Projeto " <i>The Stockholm Consular Newsletter</i> " - 2ª Edição	
Em que consiste	Iniciativa no âmbito da Diplomacia Pública. Edição semestral. Solicitar a todas as Embaixadas dos restantes EM da EU em Estocolmo, à representação da Comissão Europeia em Estocolmo e ao Departamento Consular do Ministério Sueco dos Negócios Estrangeiros a redação de um artigo conciso cujos conteúdos sugeridos foram: novos serviços consulares disponíveis, iniciativas em curso para suporte da comunidade de cada país na Suécia, opiniões de líderes da comunidade, papel e trabalho articulado com os consulados honorários, disseminação de eventos culturais ou cooperação com países terceiros na UE
Objetivos	Reforço de laços e de troca de experiências; Partilha de informações entre os serviços consulares europeus em Estocolmo, no espírito do Tratado de Lisboa. No plano de comunicação externa favorecer uma visibilidade acrescida do serviço consular prestado às comunidades, não só junto desse público-alvo, mas também perante a sociedade civil, em geral na Suécia.
Difusão/ interação intra-organizacional	Todos os telegramas com informação relativa ao projeto tiveram como destinatário a DGACCP com o conhecimento dos departamentos: BLT /CI /EMI /SAC /VCP /GSG /IDI
Como ocorre a Divulgação	A newsletter foi difundida para todas as Embaixadas dos EM da EU em Estocolmo, mesmo as que não manifestaram vontade de participar. Vias de difusão: correio eletrónico; página do facebook da Embaixada; <i>home page</i> do site da Embaixada com o <i>link</i> : http://www.embassyportugal.se/images/content/Diversos/stockholm_consular_newsletter_2.pdf Foi divulgada nos departamentos do MNE supramencionados. Foi impressa e disponibilizada aos utentes que se dirigem à seção consular.
Continuidade do projeto	Depende da vontade dos restantes EM em participar na iniciativa. O próximo número da <i>Newsletter</i> será editado pela Embaixada da Irlanda em Estocolmo que manifestou interesse em dar continuidade ao projeto.

Fonte: Elaboração própria

As principais dificuldades e desafios vividos pela mestranda na realização desta atividade centraram-se essencialmente na falta de treino de capacidades de negociação na língua inglesa. Talvez associado a isso, não conseguiu convencer o Chipre, a Lituânia, a Grécia e a Holanda a participar. O Luxemburgo também não participou alegando falta de recursos para elaborar o texto, uma vez que apenas está representado por Consulados Honorários. Contrariamente ao que a mestranda defendia, mas cumprindo as indicações do Primeiro Secretário, a *newsletter* foi editada em formato pdf, embora tenha sido sempre trabalhada numa plataforma eletrónica para *newsletters - mailchimp*.

Os ganhos em aprendizagem traduziram-se predominantemente no treino e no aperfeiçoamento de competências comunicacionais e capacidade de argumentação e negociação na língua Inglesa, na gestão de *deadlines* e *stress*. Simultaneamente, permitiram a aquisição de competências no manuseamento de plataformas informáticas e a aquisição de conhecimentos acerca da presidência do conselho da UE e objetivos adjacentes à mesma. O treino de acompanhamento e gestão de atividades no decorrer de um projeto também representam competências importantes adquiridas neste contexto.

4.1.2. Apoio à gestão do expediente da secção consular

As funções consulares compreendem atos administrativos, de registo civil e notariado, bem como a proteção consular, nomeadamente em casos de urgência e extrema necessidade, sendo garantido desta forma o cumprimento do princípio constitucionalmente consagrado de que os portugueses residentes no estrangeiro gozam dos mesmos direitos e deveres dos nacionais que vivem em Portugal. (DGACCP, 2013)

Tal como as funções diplomáticas se encontram regulamentadas na CVRD, as funções consulares também estão regulamentadas em diplomas legais, entre os quais se destaca a CVRC. O regulamento Consular Português vigente consta no DL nº 71/2009 de 31 de março, onde estão descritos os princípios que servem de base à reforma consular onde era pretendido a adequação do atual quadro de representações consulares às reais necessidades da presença portuguesa no mundo. A DGACCP destaca no manual de prática consular 2014 os seguintes princípios fundamentais do Direito Consular: princípio da reciprocidade, princípio da legalidade e o princípio do privilégio da execução prévia.

A gestão consular é auxiliada pela utilização de algumas ferramentas informáticas como SGC, PEP, SIGRE e SIRIC que permitem gerar informação útil para a gestão administrativa e financeira da Embaixada e por conseguinte do MNE. A mestranda pôde observar e participar em boa parte dos atos consulares realizados durante período de estágio bem como manusear

todas essas ferramentas. A sua participação foi mais ativa e relevante nos atos mencionados no **quadro 4.2**.

Quadro 4.2 - Apoio à gestão do expediente da secção consular

Apoio à gestão do expediente da secção consular	
Atividades	Ganhos em aprendizagem
1 - Inscrição consular	Condição prévia a qualquer outro ato consular. Manuseamento do sistema informático SGC. Observação pormenorizada acerca da validade de documentos. Treino/aperfeiçoamento no atendimento ao público
2 - Recenseamento eleitoral	Alteração de residência para efeitos eleitorais Manuseamento do programa informático SIGRE Treino/aperfeiçoamento no atendimento ao público
3 - Passaporte Comum	Manuseamento do programa informático PEP Tipos de passaportes possíveis (passaporte comum, temporário, 2º passaporte, passaporte diplomático) Treino/aperfeiçoamento no atendimento ao público
4 - Atendimento telefónico ao público	Treino/aperfeiçoamento no atendimento ao público e competências comunicacionais em Inglês
5 - Produção/Tratamento de informação estatística. Manutenção e atualização da base de dados existente.	Treino/aperfeiçoamento de competências de análise e manuseamento de ferramentas informáticas. Manuseamento de bases de dados em Excel Conhecimento acerca das características da comunidade portuguesa residente na Suécia
6- Difusão de informação consular e outra informação pertinente via correio eletrónico	Gestão/atualização da <i>mailing list</i> . Priorizar/gerir respostas e solicitações dos utentes.
Principais dificuldades/limitações	O fato de não ser credenciada nas funções consulares e por isso não possuir credenciais de acesso para aceder de forma autónoma aos programas informáticos utilizados. Desconhecimento inicial da articulação da secção consular com os serviços consulares centrais. Inexistência no manual de prática consular de esquemas explicativos com passos necessários à execução de alguns procedimentos nos programas informáticos respetivos.

Fonte: Elaboração própria

Tratando-se de sistemas informáticos de apoio à gestão, o SGC, PEP, SIGRE e SIRIC representam ferramentas essenciais para o controlo interno, tal como se poderá verificar mais adiante. No **quadro 4.3** está presente, de uma forma geral, o tipo de informação que é gerada aquando da sua utilização.

O SGC é teoricamente um sistema que permite efetuar *on-line* os seguintes processos: pedido ou renovação de bilhete de identidade; emissão de passaporte; atos de registo civil como assentos de nascimento, casamento, óbito e perfilhação; atos de notariado como escrituras, procurações e testamentos; concessão de vistos a estrangeiros, para entrada em Portugal e

na Comunidade Europeia; recenseamento militar e recenseamento eleitoral. Na prática, nos serviços externos, e particularmente em Estocolmo, este sistema é usado apenas para produzir a informação que consta no **quadro 4.3** não sendo os atos supramencionados realizados na plataforma *on-line*. Para além disso, não permite organizar dados estatísticos, o que leva à necessidade de duplicar atividades, sendo necessário introduzir as informações de cada utente numa base de dados em *Excel*.

Quadro 4.3 - Sistemas informáticos de apoio à gestão do expediente na secção consular

Sistemas informáticos de apoio à gestão		
SGC	Principal objetivo	Integrar os Serviços Consulares com as Administrações Centrais, encurtando a distância entre os residentes no estrangeiro e o seu país de origem, através da comunicação eficiente e simplificação dos processos administrativos. Gerir, de forma simples e integrada, os serviços de Consulados, informatizando os processos administrativos relativos aos atos consulares.
	Que informação produz	Mapas de emolumentos. Mapas de receitas de Estocolmo. Registo dos atos consulares realizados, por utente e por mês. Inscrições consulares - Ficha do utente - atos já realizados para o mesmo
PEP	Principal objetivo	Sistema de emissão de passaporte eletrónico respeitando os mais elevados padrões de segurança.
	Que informação produz	Gera o recibo do ato. Permite aceder ao número e identificação dos passaportes emitidos num espaço temporal. Gera informação acerca de condições legais que impossibilitem o utente de obter o passaporte.
SIGRE	Principal objetivo	Centralizar toda a informação recolhida pela Comissão Eleitoral, comissões recenseadoras e Juntas de Freguesia, num único sistema, abarcando ainda a Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE)
	Que informação produz	Informação sobre os eleitores Permite produzir cadernos eleitorais utilizáveis para o efeito que a lei prevê
SIRIC	Principal objetivo	Permitir a elaboração de todos os factos sujeitos a registo obrigatório, mediante a feitura de assentos, averbamentos, processos e procedimentos, emitir certidões e efetuar o controlo contabilístico dos serviços e a recolha de dados estatísticos para outras entidades. Permitir a inclusão nos processos dos documentos digitalizados que contenham assinaturas das partes, os assentos a integrar, averbamentos lavrados e os certificados médicos de óbito.
	Que informação produz	Informação contabilística centralizada e informação estatística para várias entidades como o INE, DGPJ e DGCI

Fonte: Elaboração própria com recurso à consulta de informação nos *sites*:

<http://www.rcc.gov.pt>

<http://razaovirtual.pt/software/sistema-de-gestao-consular/>

Todos os sistemas de gestão supramencionados surgiram na sequência da aprovação do Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX) para 2006 cujo objetivo central visava a modernização da administração pública.²⁶ Este programa, inevitavelmente

²⁶/ DR 132 - Série II - Despacho nº 14672/2006, de 11 de Julho - Emitido Por Ministério das Finanças e da Administração Pública - Gabinete do Ministro

moroso, encontra-se ainda em progresso, sendo que alguns dos sistemas aqui mencionados não funcionam ainda em pleno ou estão em processo de implementação nos serviços externos. Na Embaixada de Estocolmo foi instalado o SIRIC no dia 20 de Maio. Este sistema vai permitir integrar algumas funções que o SGC previa mas não de modo funcional. Considera-se portanto ainda em processo de implementação. Da mesma forma, o sistema informático que permite a emissão do cartão de cidadão ainda não foi implementado uma vez que a formação dos responsáveis da secção consular ainda não foi concluída.

Os procedimentos administrativos são variados e a resposta não é padronizada pois muitas vezes envolve vários departamentos do MNE. No entanto, existem alguns procedimentos que seguem um caminho padrão. Com o intuito de facilitar o seu desempenho e posterior integração de novos funcionários, a mestranda construiu alguns procedimentos esquematizados. São exemplos o procedimento administrativo de procura de familiar e o PEP. O primeiro consta no anexo III enquanto o segundo, por ser um procedimento que envolve aspetos confidenciais, não será disponibilizado em anexo. Desta forma, a mestranda pôde deixar como sugestão para novos estagiários a construção de outros procedimentos consulares sob a forma fluxograma e narrativa com vista à elaboração de um manual de práticas internas. Isto poderá de alguma forma ajudar a suprir lacunas quando o funcionário da secção consular estiver ausente, facilitando outros funcionários em regime de substituição, não tão familiarizados com os procedimentos, na execução dos mesmos.

4.1.3. Colaboração em processos de gestão e administração de recursos

Ao acompanhar e colaborar ativamente na administração de recursos da Embaixada, a mestranda acedeu a toda a informação de reporte financeiro e patrimonial e apoiou na elaboração da mesma durante o período de estágio. Neste ponto de ação merecem especial destaque os processos e as atividades seguintes, que contemplam as principais aprendizagens e dificuldades para a mestranda.

4.1.3.1 Otimização, atualização e gestão do inventário da Residência do Embaixador e da Chancelaria

Este processo foi o primeiro desafio logo após a realização da *newsletter*. Existia uma tabela de *Excel* com os bens cadastrados tanto da Chancelaria como da residência do Embaixador e alguns desses bens estavam fotografados. Essa tabela, por sua vez, já havia sido enviada para a SG, nomeadamente para a DSAPE. Num primeiro contacto com esta ferramenta, ficou evidenciada a necessidade de transformar a mesma num instrumento otimizado, que permitisse fácil e rápido acesso aos bens e a sua identificação de forma inequívoca. Esta

otimização permite acelerar a transição entre um Embaixador e o seu sucessor, uma vez que está estabelecido que é nesta situação que é realizada a análise ao inventário. A periodicidade dessa análise ocorre então de quatro em quatro anos ou quando é solicitada pelos serviços centrais. Após tomar conhecimento da existência de um projeto interno no MNE que contempla a criação de um sistema de gestão de inventário integrado, a mestranda decidiu melhorar o inventário existente, ordenando os bens por categorias e organizando um registo fotográfico fazendo a hiperligação da fotografia com a designação do bem facilitando a identificação imediata do mesmo.

A mestranda ficou responsável pela gestão do inventário tendo criado um instrumento de raiz. Esta nova versão do inventário permitirá certamente uma fácil integração dos bens cadastrados num sistema integrado de gestão que venha a ser colocado em prática.

Neste âmbito a mestranda desenvolveu várias atividades como:

- análise e contagens físicas da maioria dos itens constantes na tabela *Excel* existente;
- hiperligar as fotografias existentes aos bens cadastrados;
- fotografar os restantes bens e proceder à hiperligação com a descrição;
- apuramento de necessidades de aquisição;
- ofícios a solicitar autorização de abate de bens;
- abate e envio do auto de abate;
- orçamentação para as necessidades de aquisição;
- ofícios a solicitar autorização de compra.

As contagens físicas foram sempre efetuadas em conjunto com a técnica superior responsável pela administração de recursos antes do atual Embaixador tomar posse, e em conjunto com a Embaixatriz após a tomada de posse.

No **quadro 4.4** estão resumidas as principais aprendizagens e dificuldades sentidas durante todo o processo.

Quadro 4.4 - Gestão do inventário: Aprendizagens e dificuldades

PRINCIPAIS APRENDIZAGENS	PRINCIPAIS DIFICULDADES
<ul style="list-style-type: none"> - Regras de inventário e abate de bens vigentes no MNE. - Procedimentos inerentes à mudança de Embaixador (Conferência do inventário). - Procedimentos inerentes ao abate de bens. - Procedimentos inerentes à aquisição de novos bens. - Articulação entre departamentos no MNE neste âmbito. - Regras referentes às comunicações internas (MNE) neste âmbito. - Aperfeiçoamento das competências informáticas em <i>Excel</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação, através da descrição existente, de alguns dos itens tanto na Residência do Embaixador como na Chancelaria, para serem fotografados. - Identificação inicial dos departamentos do MNE envolvidos no processo de abate e aquisição de património. - Desconhecimento inicial acerca das especificações técnicas exigidas e definidas pelo MNE para aquisição de equipamento informático.

Fonte: Elaboração própria

Na Embaixada não são conhecidos os requisitos atuais para a aquisição de equipamento informático admitindo-se a probabilidade de esses requisitos estarem organizados num manual utilizado no MNE. As indicações sobre estes requisitos são comunicadas aquando da necessidade de aquisição, ou eventualmente por circular interna.

A otimização da ferramenta *Excel* prévia resultou numa nova apresentação, mais funcional, com o aspeto evidenciado na **figura 4.1**.

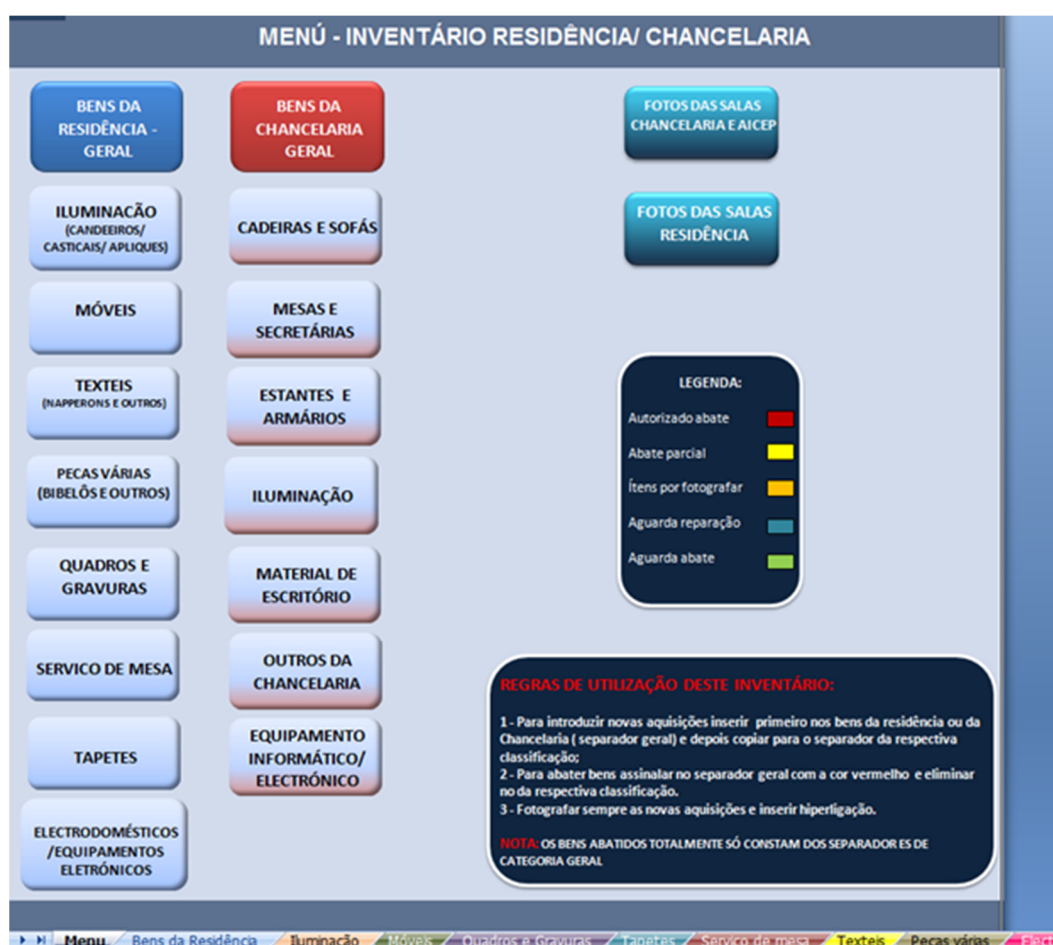


Figura 4.1 - Inventário Residência/Chancelaria

Fonte: Elaboração própria

Esta é o *layout* da primeira página do atual inventário, composta por botões de acesso aos vários separadores. Em cada separador, ao clicar sobre qualquer uma das designações, encontra-se uma hiperligação que faz a abertura imediata da fotografia correspondente e é também contemplado um botão que permite voltar ao menu inicial.

Os veículos são cadastrados e geridos a nível central no MNE e, pelo menos anualmente, são solicitados do DGA – direção de serviços de administração patrimonial, dados relativos à viatura oficial para apurar o estado de conservação e cruzar a informação com o cadastro central. A mestranda teve oportunidade colaborar no preenchimento dos dados solicitados e responder via correio eletrónico para o DGA. Os dados supramencionados são fornecidos mediante um formulário tipo (**quadro 4.5**) que o DGA envia para a Embaixada.

Quadro 4.5 - Gestão de viaturas

DGA Direção de Serviços de Administração Patrimonial – Gestão de viaturas		
Data:		
Matrícula:	Data da matrícula:	nº portas:
Marca:	Modelo:	nº motor:
Título de propriedade nº:	Livrete nº:	Cor:
Combustível:	Quilometragem:	Credencial:
Ano de Fabrico:	nº do quadro:	Seguradora:
Categoria:	Cilindrada em cc:	Apólice nº
Tipo de cedência:	Estado de conservação:	Atribuição:
País de Origem:	Observações:	Carro oficial (tipo de serviço):

Fonte: Formulário tipo enviado pelo DGA

4.1.3.2. Classificação económica das despesas

Durante a utilização e manuseamento dos instrumentos de controlo financeiro, nomeadamente o sistema de prestação de contas integrado do TC e o mapa de controlo e execução orçamental, a mestranda teve a oportunidade em contactar com a contabilidade financeira pública, adquirindo assim novos conhecimentos neste âmbito. A conferência das faturas do ano 2014 e da primeira gerência de 2015 permitiu estudar a especificidade da classificação económica de algumas despesas de acordo com as diretrizes internas do MNE e do TC.

As principais dificuldades sentidas nesta atividade prenderam-se de com o fato de este ser o primeiro contacto com contabilidade pública e com os sistemas integrados de gestão financeira. Por ser um primeiro contacto implicou um estudo acompanhado à medida que as situações iam surgindo.

4.1.3.3. Reporte financeiro ao MNE e TC

Para além do reporte financeiro mensal ao DGA – DSAF, a mestranda teve oportunidade de fazer o fecho da conta de gerência de 2014 e o fecho da primeira conta de gerência de 2015 cujo responsável era o Encarregado de Negócios da Embaixada.²⁷ Consequentemente surgiu também a oportunidade de abrir a nova conta de gerência quando o atual Embaixador tomou posse e fazer a sua gestão até ao final do estágio permitindo executar reconciliações bancárias, apuramento de diferenças de câmbio e classificação económica de despesas, receitas e aquisição de património.

As aprendizagens centraram-se nos procedimentos de controlo interno e de reporte financeiro vigentes na administração pública na aquisição de uma visão global da articulação dos serviços externos com o MNE e com o TC e na aquisição de alguns conhecimentos acerca do POCP.

As principais dificuldades relacionam-se com o desconhecimento inicial de práticas internas de reporte na Administração Pública em geral e nos SPE em particular. O desconhecimento inicial sobre alguns dos procedimentos de reporte vigentes e sua utilização, e também sobre a articulação dos SPE com o MNE dificultou um pouco a integração da mestranda nesta área. Parecia a primeira vista um pouco confuso perceber o destino das receitas bem como a utilização das diferentes contas bancárias.

Para facilitar o reporte financeiro mensal para o MNE e anual para o TC, criou uma ferramenta em *Excel* com listas suspensas que auxilia na contabilização das despesas, tendo em conta o câmbio das verbas recebidas pelo OFP, facilitando a soma por rúbricas, uma vez que o mapa de controlo e execução orçamental mensal do MNE não contempla as variações cambiais às quais o OFP é recebido. Até então esta contabilização era realizada em suporte de papel, num livro destinado ao efeito. Esta ferramenta serve de suporte ao posterior reporte ao TC, onde é obrigatório constar o câmbio ao qual decorre cada despesa.

²⁷ Na ausência de um Embaixador, o Primeiro Secretário assume as suas funções e passa a denominar-se como encarregado de negócios.

4.1.3.4. Recrutamento por concurso externo para a categoria de Assistente Técnico

Ainda no âmbito da gestão e administração de recursos, a mestranda teve oportunidade de conhecer e participar de forma ativa no processo de recrutamento por concurso externo para o preenchimento de um posto de trabalho, na categoria de Assistente Técnico, da carreira de Assistente Técnico, para exercer funções na Embaixada. Ficou responsável pela triagem dos currículos tendo criado uma ferramenta em *Excel* que pode ser utilizada em posteriores concursos e que permitia a triagem da forma mais correta. Foi também responsável pela execução de todos os ofícios publicados na página da Embaixada e pelos avisos via correio eletrónico aos candidatos selecionados para as fases seguintes.

Ficou também responsável pela edição das provas escritas dos candidatos, após reunião de discussão acerca do seu conteúdo. Colaborou na vigilância das provas e nas entrevistas de forma ativa uma vez que o Embaixador solicitava sempre a sua opinião sobre os candidatos durante a discussão entre os membros do júri.

As principais aprendizagens e dificuldades nesta atividade estão esquematizadas no **quadro 4.6**.

Quadro 4.6 - Principais aprendizagens e dificuldades no âmbito do processo de Recrutamento

PRINCIPAIS APRENDIZAGENS	PRINCIPAIS DIFICULDADES
Procedimentos de recrutamento e concursos na administração pública; Seu enquadramento legal; Aplicação de técnicas de Gestão de Recursos Humanos na apreciação de candidatos num processo de recrutamento;	Alinhar os critérios de seleção do concurso com os critérios de seleção pretendidos pelo chefe de missão. A seleção dos candidatos tornou-se dificultada por serem demasiado qualificados para a categoria pretendida.

Fonte: Elaboração própria

4.1.3.5. Gestão de orçamento do regime de avença

Também no que concerne aos RH, a mestranda ficou responsável por gerir, sob supervisão, o orçamento disponível para o motorista que desempenha atuais funções em regime de avença. A mestranda criou também um instrumento de controlo para monitorizar as horas que o motorista efetuava e emitia os recibos aquando do pagamento.

As principais aprendizagens centraram-se no enquadramento legal deste regime e no preço da mão-de-obra na suécia.

4.1.4. Apoio à execução do plano de atividades culturais e em outras matérias julgadas relevantes

O Camões I.P. destina verbas ao funcionamento do CLP na Universidade de Estocolmo que são geridas e reportadas pelo leitor consoante o seu próprio plano de atividades.

Paralelamente, destina também verbas para atividades partilhadas entre o CLP e a Embaixada. Estas últimas são geridas e reportadas ao Camões I.P. durante o cumprimento do plano de atividades culturais. O referido plano é realizado no mês de novembro de cada ano. A autorização e as correspondentes verbas para fazer face à despesa inerente ao mesmo só é emitida em meados de março do ano seguinte, o que dificulta a realização de atividades extra planeamento entre novembro e março. A **figura 4.2** representa de forma esquemática o processo associado ao funcionamento do plano de atividades culturais e apresenta as atividades que ocorreram no período de estágio.

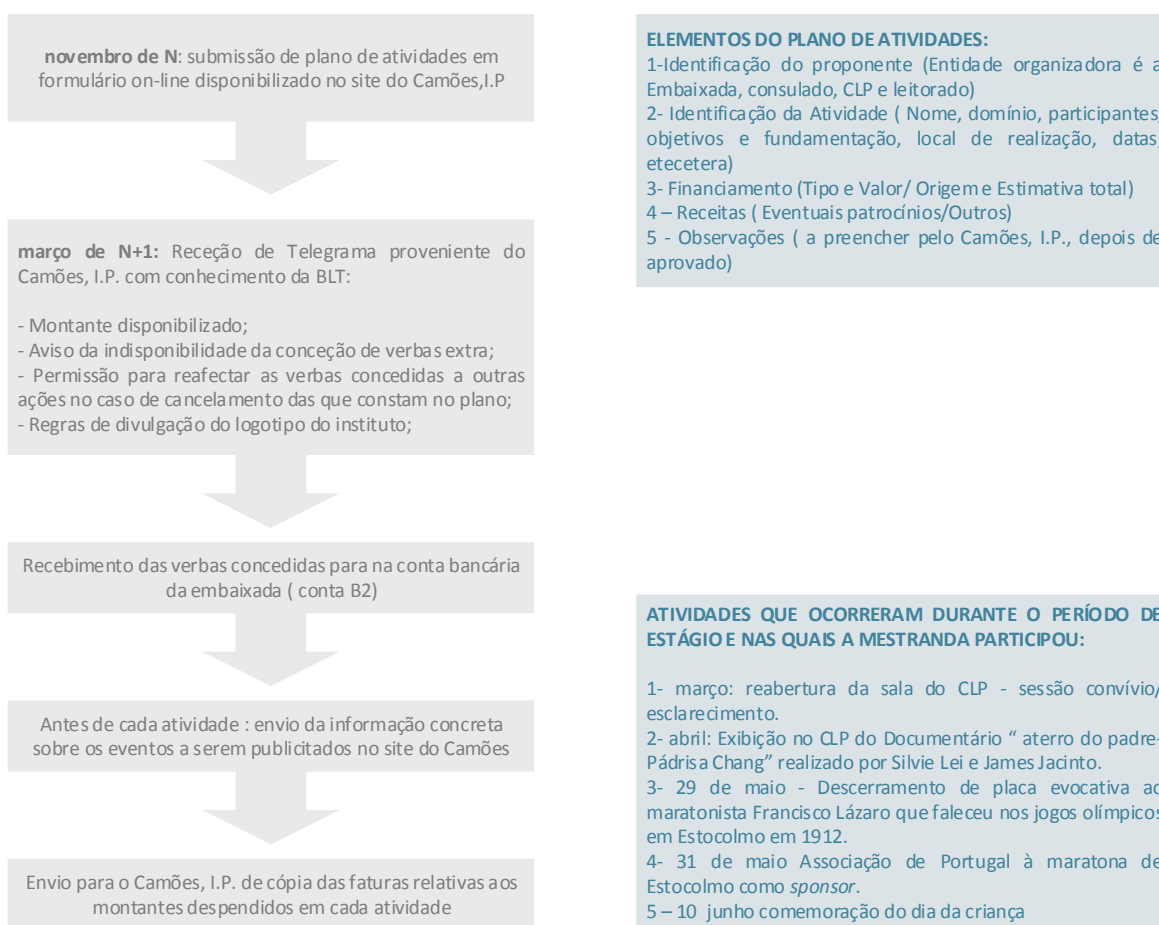


Figura 4.2 - Processo do plano de atividades culturais

Fonte: Elaboração Própria

Durante o estágio, a mestranda teve oportunidade de demonstrar uma certa polivalência, prestando apoio na organização de eventos quer no âmbito da atividade diplomática como no âmbito da atividade cultural. O evento de 29 de maio consistiu no descerramento de placa evocativa, a Francisco Lázaro, um atleta português que fez parte da primeira representação portuguesa nos jogos olímpicos e faleceu durante a prova que decorreu em Estocolmo em Julho de 1912. Este evento contou com a presença do Secretário de Estado do Desporto e

Juventude português e de outras individualidades pertencentes à Assembleia Municipal de Estocolmo e Solna e ao MNE sueco. A colaboração da mestrandia envolveu a divulgação perante a comunidade portuguesa através da *mailing list* e na página da internet bem como a preparação das pastas com a informação necessária ao secretário de Estado Português e sua comitiva. Para a maratona de Estocolmo teve oportunidade de organizar um *kit* de informação para ser distribuído na tribuna *vip* que continha: informações sobre o CLP em Estocolmo, informações económico-empresariais de Portugal fornecidas pela (AICEP) e informações acerca do Turismo, I.P. As aprendizagens daqui decorrentes centram-se nas questões protocolares associadas à organização de eventos deste âmbito, sendo necessário o planeamento meticuloso da agenda durante os dias de visita e nas questões financeiras no que concerne à alocação de recursos.

Relativamente às comemorações do 10 de Junho a mestrandia ficou responsável, juntamente com a secretária do embaixador, pela conceção e envio dos convites às individualidades diplomáticas e pela divulgação do evento, bem como a gestão de confirmação de presenças.

No que respeita ao apoio prestado em outras matérias relevantes pode ainda ser acrescentada a colaboração da mestrandia na vigilância de exames de um aluno da Universidade Aberta, no dia 5 de Junho, uma vez que a Embaixada é o local destinado à realização de exames escritos presenciais desta Universidade na Suécia.

Uma vez que o atual Embaixador pretende fomentar polivalência de funções a mestrandia contribuiu com a construção de mais um outro procedimento esquemático interno – o procedimento na Cifra. Sendo este tipo de comunicação diplomática de teor altamente confidencial, existem funcionários que são credenciados pela Autoridade Nacional de Segurança (ANS) para a sua execução. Nesta Embaixada existem dois funcionários, para além do Embaixador, credenciados para a cifra. Normalmente este procedimento é realizado pelo Primeiro Secretário que é credenciado para o efeito. No entanto, quando o Primeiro Secretário está ausente poderá o outro funcionário credenciado fazer o procedimento existindo sempre alguma dificuldade para recordar todos os passos necessários ao envio de um telegrama cifrado, com ou sem telecópia, de forma fluída e rápida. Foi assim detetada a necessidade de criar um procedimento interno para a cifra que fica arquivado em local acessível apenas aos funcionários credenciados e ao Embaixador. Por razões de sigilo este procedimento não será apresentado em anexo.

Outra atividade prevista durante o estágio era a manutenção e renovação do *site* da Embaixada. Nesta atividade apenas contribuiu com a organização de conteúdos a publicitar, uma vez que as credenciais de acesso ao *site* apenas são atribuídas ao administrador do

mesmo (à secretária do Embaixador). No entanto, observou como se executam as modificações no *site* e introdução de nova informação quando isso se proporcionou.

Neste ponto é ainda de relevo referir a presença da mestranda num briefing tendo colaborado na execução do relatório sobre o mesmo. Para além de assimilar novos conhecimentos no âmbito das políticas do Conselho EPSCO (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) ficou a conhecer as posições adotadas pelo Ministério do Emprego e o Ministério dos Assuntos Sociais, já previamente aprovadas pelo parlamento sueco, com vista ao próximo conselho EPSCO. Os temas debatidos centraram-se em:

- medidas prioritárias nos domínios do emprego e das políticas sociais: orientações políticas para 2015;
- europa social: rumo a um crescimento inclusivo – relatório anual de 2014 do comité da proteção social sobre a situação social na UE;
- sistemas de proteção social na UE: mecanismos de financiamento e a eficácia e eficiência da repartição dos recursos – aprovação das mensagens-chave;
- projeto de conclusões do conselho: mercados de trabalho mais inclusivos;
- projeto de conclusões do conselho: quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho 2014-2020 – adaptação a novos desafios;
- orientações gerais sobre a proposta de decisão do conselho que institui o comité do emprego e revoga a decisão 2000/98/CE;
- orientações gerais sobre a proposta de decisão do conselho que institui o comité da proteção social e revoga a decisão 2004/689/CE;

Com a participação neste briefing teve oportunidade de realizar outra aprendizagem importante, relacionada com uma das funções da diplomacia – a informação. Neste âmbito é imprescindível a transmissão de informação, obtida através deste tipo de veículo informativo, de forma clara, sucinta e fiável para o Embaixador fazer o posterior reporte da mesma ao MNE, com a adequada difusão, nomeadamente à SG e à DGPE.

4.2. ATIVIDADES PROPOSTAS PELA ESTAGIÁRIA

As atividades propostas pela mestranda decorreram em simultâneo com a sua prática diária e com as atividades propostas pela embaixada. Neste capítulo será realizada a apreciação e a análise da mestranda tendo como base a fundamentação teórica previamente realizada e

os conhecimentos prévios adquiridos durante a parte letiva do mestrado bem como durante a tomada de conhecimento no decorrer do estágio.

4.2.1.Sistema de controlo interno e da gestão de risco implementados na embaixada

Com vista a compreender o sistema de controlo interno instituído na Embaixada e identificar os pontos fracos bem como os fatores de risco dos processos, a mestranda orientou a sua ação auto questionando-se perante as informações que conseguiu apurar decorrentes do funcionamento diário da Embaixada. Após apreensão do ambiente de gestão e de controlo da Embaixada, do seu sistema de informação, e da adequação das práticas diárias comparativamente com o plano de ação setorial de racionalização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) traçado pelo MNE para o horizonte temporal de 2012-2016 a mestranda pretende nesta fase emitir uma opinião fundamentada sobre se os processos seguem a regulamentação emitida pelos órgãos responsáveis e se decorrem considerando a eficiência na utilização de recursos, tal como é preconizado na Administração Pública.

Após uma compreensão preliminar do SCI instituído pretende-se especificamente:

- apreciar a gestão de dados dos utentes;
- apreciar o controlo interno nos procedimentos efetuados no âmbito do processo de receitas;
- apreciar o controlo interno nos procedimentos efetuados no âmbito do processo de despesas;
- apreciar o controlo interno nos procedimentos relacionados com os recursos humanos;
- apreciar o controlo interno nos procedimentos relacionados com os inventários;
- apreciar o controlo interno na prestação de contas e no reporte;
- identificar pontos fracos e fatores de risco nos processos e apreciar a adequação da gestão de risco efetuada pela Embaixada.

Os processos e subprocessos que serão alvo de análise encontram-se representados na **figura 4.3 *infra***.



Figura 4.3 - Processos alvo de análise

Fonte: Elaboração própria

Apesar de existir um plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas delineado pela SG do MNE este só contempla os macroprocessos como a aquisição de serviços de manutenção e assistência, a aquisição de equipamento e *software* informático e as empreitadas públicas – edifícios do MNE em Portugal e dos SPE, esmiuçando a contratação pública e os riscos associados. Embora este plano seja dirigido a todas as unidades do MNE, por contemplar apenas os macroprocessos, torna-se inevitavelmente redutor no campo de aplicação.

A possibilidade de situações de risco inerente, como o hipotético desvio de recursos, ou a possível influência de interesses indevidos foi reconhecida pela SG do MNE. Considerando essa possibilidade transversal aos SPE, para os processos supramencionados na figura 3.3 seria igualmente útil a elaboração de um plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas aplicável aos SPE de forma a uniformizar essa mesma gestão e a contribuir para a minimização dos riscos à eficiência.

Na mesma linha de pensamento, face à inexistência de um Plano Anual de Auditoria Interna aos SPE, deveria ser pensada a sua conceção facilitando a adoção de uma cultura organizacional de controlo.

4.2.1.1.Receitas

Com vista a decidir sobre o nível de confiança no SCI e na gestão de risco, face aos objetivos definidos e aos recursos existentes, foi realizada uma matriz de risco conforme o **quadro 4.7**. O risco aqui considerado é inerente aos objetivos e a sua probabilidade de ocorrência relacionada com as atividades de controlo praticadas.

Quadro 4.7 - Matriz de risco - processo receitas à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
Atingir eficiência na produção de atos na secção consular	E	Conduta desrespeitosa das normas por parte dos colaboradores; Sistema de supervisão sobre eficiência inexistente ou desadequado; Idoneidade dos gestores e decisores.	M	A	Reduzir	Ampla divulgação das normas e princípios fundamentais. A DGACCP solicita periodicamente dados estatísticos, o que permite a comparação com dados da produção.	Preventivo, Detetivo, Orientativo	Manual e automático
Garantir a utilização adequada dos recursos, promovendo o combate ao desperdício dos mesmos	E	Gasto excessivo dos recursos por apropriação indevida ou uso inadequado; Adoção desadequada dos procedimentos de controlo de utilização de recursos; Inexistência de um sistema adequado de supervisão da utilização dos recursos e da sua avaliação.	M	A	Reduzir	Existe apenas uma fotocopadora/imprensa que permite a contagem periódica; Existe uma estimativa do consumo anual de consumíveis.	Preventivo, Detetivo,	Manual
Todos os dados de utentes são corretamente registados e atualizados.	O,C	Atos registados incorretamente; Não são atualizados.	B	A	Reduzir	Registo pelo utente em suporte papel com os campos adequados para preencher; Registo pela Técnica Superior no SGC; Existe um processo único por utente. Existe um registo de dados em <i>Excel</i> , que é comparado com o SGC quando o utente se dirige à Embaixada.	Preventivo Detetivo	Manual e automático
O registo dos dados do utente é realizado para que todos os atos sejam devidamente imputados.	O,C	Escolha do código de imputação desadequado; Informação insuficiente para efeitos de faturação.	B	A	Reduzir	O SGC tem listado os atos. Ao escolher o ato, associa automaticamente o código de imputação. O utilizador apenas tem de confirmar.	Preventivo	Automático
As isenções são corretamente registadas e fundamentadas.	C,O	O não registo dos atos no SGC	M	A	Reduzir	Nas alturas de maior afluência, o ato isento é registado num livro para o efeito e só depois lançado no sistema	Preventivo	Manual e Automático
A produção registada corresponde a atos de produção efetivamente realizados e são registados na sua totalidade.	C,O	Atos registados em períodos incorretos O não registo dos atos na totalidade	M	A	Reduzir	As receitas nos mapas de emolumentos e de receitas têm que coincidir com o montante em cofre no final do mês.	Preventivo Detetivo, Orientativo	Automático
Todos os atos são registados quando ocorridos.	O,C	Atos registados sem terem sido executados Atos executados e não registados	B	A	Reduzir	O ato é sempre registado num livro para o efeito e é também lançado no SGC. É realizada conferência ulterior de ambos.	Preventivo Detetivo	Manual
Todos os atos são faturados, contabilizados e recebidos de acordo com a legislação em vigor	O,C	Não contabilização dos atos no SGC Atos não faturados oportunamente Atos não recebidos	M	A	Reduzir	São registados num livro para o efeito antes de serem lançados no SGC. É realizada conferência ulterior de ambos.	Preventivo Detetivo	Manual
Os Recursos afetos à faturação e gestão de clientes são utilizados de modo a maximizar a eficácia e eficiência das operações da entidade	O	Operações pouco eficientes	M	A	Reduzir	Existência de um sistema de gestão informático - SGC e procedimentos de conferência mensais.	Preventivo Detetivo	Manual

Fonte: Elaboração Própria. **Legenda:** Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte;C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B=baixo

Quadro 4.7 (Continuação) – Matriz de risco - processo receitas à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
Todos os atos são corretamente valorizados tendo em conta os custos diretos e indiretos associados aos mesmos.	O, C,R	Registo efetuado não corresponder ao ato realizado Informação dos custos desatualizada e incompleta no SGC	B	A	Reduzir	Todos os atos estão tabelados de acordo com a Portaria 11/2014, de 20 de janeiro que está disponível em suporte papel e no SGC associada a cada ato. Atualização do SGC centralizada no MNE.	Preventivo	Manual
É produzida informação sobre produção, a qual representa corretamente todos os atos efetuados, permitindo o acompanhamento do desempenho dos serviços.	C,R,O	Produção não registada na sua totalidade	M	A	Reduzir	O SGC permite listar os atos realizados durante determinado período para Estocolmo. Em Gotemburgo esse registo é realizado manualmente em <i>Excel</i> .	Preventivo	Manual
Os documentos que já não têm utilidade e contêm dados de utentes são adequadamente destruídos.	O, C	Não cumprimento de confidencialidade dos dados dos utentes	B	A	Reduzir	Os documentos são destruídos numa trituradora de papel	Preventivo	Manual
São divulgadas na prestação de contas todas as informações pertinentes relacionadas com a produção.	C,R	Produção não registada, não contabilizada e não divulgada na sua totalidade	M	A	Reduzir	O SGC produz mapas de receitas e de emolumentos. O Consulado de Gotemburgo envia mapas <i>Excel</i> mensais de receitas e emolumentos.	Preventivo	Manual
Estão definidas as atribuições e responsabilidades dos colaboradores as quais contemplam uma adequada segregação de funções, assegurando que as operações de autorização, registo e controlo de atos de produção recaiam sobre diferentes pessoas.	E,C,O	O não registo de alguns atos praticados	M	A	Reduzir	Todos os atos, exceto as procurações estão sujeitos a autorização dos serviços centrais em Lisboa. As procurações e reconhecimentos de assinatura são reconhecidas pelo responsável máximo da Embaixada e são redigidas pela técnica da secção consular. As remessas de receitas para Lisboa são sempre efetuadas pela técnica de administração de recursos e assinadas pelo Primeiro Secretário, ou, na sua ausência pelo Embaixador.	Preventivo Detetivo	Manual

Fonte: Elaboração Própria. **Legenda:** Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

Quadro 4.7 (Continuação) – Matriz de risco - processo receitas à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
Os reportes ao MNE e TC são correta e atempadamente efetuados.	R,C	Incumprimento dos prazos Recursos Humanos envolvidos no reporte não qualificados	B	A	Reduzir	A técnica superior responsável pelo reporte é licenciada em Economia; O incumprimento dos prazos fica registado no histórico da Embaixada no DGA existindo penalização na atribuição do OFP seguinte.	Preventivo Corretivo	Manual e Automático
As Demonstrações financeiras refletem nas rubricas apropriadas os valores corretos dos atos consulares e das outras receitas.	R, C	Informação não refletir a realidade; Proveitos mal classificados Proveitos omissos	M	A	Reduzir	O SGC produz mapas de receitas e emolumentos; O DGA - DSAF emite as certidões de receitas que permitem confirmar as receitas e a sua comparação com a informação da Embaixada. São realizadas reconciliações bancárias. O Consulado de Gotemburgo emite mapas de receitas e emolumentos manuais em <i>Excel</i> .	Preventivo Corretivo Detetivo	Manual
São divulgados nos anexos à demonstrações financeiras todas as informações pertinentes para facilitar a compreensão das mesmas.	R,C	Informação pouco transparente.	B	A	Reduzir	A informação dos anexos é preparada e confirmada pela técnica responsável pela Administração de Recursos. São vários os anexos solicitados pelo TC para comprovar transparência de informação	Preventivo Corretivo Detetivo	Manual
As dívidas de utentes e Devoluções do Estado representam a totalidade dos montantes ainda não recebidos no período.	C,R	Gestão inadequada de saldos de clientes	B	A	Reduzir	Calculado o montante de devolução previsto e data do pedido. Ficam em arquivo os documentos que dão origem à devolução e ao referido cálculo. A secção consular envia para à contabilidade as listas dos utentes que ainda não pagaram.	Preventivo Detetivo	Manual

Fonte: Elaboração Própria. **Legenda:** Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

No que respeita aos sistemas de informação, a secção consular utiliza o sistema informático SGC, com base de dados centralizada em Lisboa, na Divisão de Apoio à Informação dos Postos Consulares (DAIPC)²⁸, unidade orgânica da DGACCP. Este sistema permite gerir de forma integrada os serviços da secção consular automatizando tarefas como consta no **quadro 4.8**, de acordo com o manual do SGC.

Quadro 4.8 - Listas de tarefas automatizadas pelo SGC

1 - Inscrição de utentes no consulado	4 – Elaboração de mapas, relatórios e ofícios
2 – Pesquisa de dados de um determinado utente	5 – Registo de entrada de receitas provenientes dos emolumentos pagos pelos atos realizados, dos postos dependentes e de outras entidades
3 – Produção automática de documentos associados aos atos pedidos pelo utente	6 – Registo de saída de receitas, transferência de dados, das fichas dos utentes, dos atos praticados e das receitas cobradas, para a base de dados central no MNE

Fonte: Manual do SGC

São efetuados *backups* periódicos de forma a garantir um funcionamento seguro do SGC. Esses *backups* são diários de forma parcial e semanais de forma integral, permitindo a exportação de dados para a base de dados central.

O SGC revela-se no entanto insuficiente, por não permitir a produção de dados estatísticos que permitam classificar por sexo, idade, nível de escolaridade, etcetera e por não permitir integração dos documentos digitalizados, que contenham as assinaturas das partes. Apesar disso permite análises estatísticas da produção se se proceder à consulta do número de novas inscrições e for calculado o impacto desse número perante o número de emolumentos cobrados comparativamente com o período homólogo. De qualquer modo esta informação não aparece integrada e, quando solicitada pelos serviços centrais periodicamente é necessária produção destes dados de forma manual.

O registo de utentes na Embaixada é realizado numa ficha em suporte papel, com os campos adequados, pelo próprio e depois são inseridos os dados no SGC permitindo a existência em arquivo físico de um processo único para cada utente, com uma cópia do documento de identificação, numerado de forma sequencial para cada ano. Existindo também um processo físico para cada utente, torna-se facilitada a tarefa de contabilizar os novos utentes inscritos na secção consular em determinado ano. Alguns procedimentos como por exemplo os títulos de viagem única (TVU) têm que ser realizados de forma manual, solicitando via correio eletrónico, autorização à DGACCP, que por sua vez averigua a legalidade da sua emissão, emitindo a sua autorização pela mesma via. Este tipo de procedimentos, muitas vezes de carácter urgente implica telefonemas para confirmar

²⁸ Criada por Despacho nº 21550/2007, de 17 de setembro

e acelerar o procedimento, sendo que, após autorizado, a produção do documento é manual, obrigando a uma fotocópia para ficar em arquivo físico para além da inserção do registo no SGC. O mesmo se passa com as procurações que são reconhecidas na Embaixada, existindo em arquivo eletrónico, mas não centralizado.

Aquando a realização de qualquer ato, o mesmo é sempre acompanhado da consulta do processo único do utente e da sua identificação. Quando se trata de emissão de TVU, normalmente subsequente a perda ou furto de documentos, solicita-se cópia da participação do furto às autoridades ou no caso de perda de documentos o nome completo e residência, bem como o número do documento de identificação (caso a pessoa se recorde). Neste procedimento cabe sempre à DGACCP a confirmação dos dados e da legalidade para emissão do referido TVU, permitindo um controlo efetivo sobre o número de TVU emitidos e autorizados. No caso das procurações, o Primeiro Secretário e o Embaixador podem fazer o seu reconhecimento sem ser necessário qualquer tipo de autorização dos serviços centrais. Desta forma este procedimento não é isento de riscos, acrescentando a esta constatação o fato de o arquivo das procurações ser efetivado apenas no SPE.

Todos os atos são registados no SGC. No entanto nem todos são registados aquando da sua realização, existindo para o efeito um livro destinado ao registo do ato em suporte papel que depois será lançado no SGC. Esta situação pode ocorrer em períodos de maior afluência e pelo facto de a técnica superior responsável pela secção consular se encontrar sozinha nessa função. Uma vez que existem estes períodos, o registo do ato é sempre realizado em duplicado em suporte de papel e no SGC, por forma a minimizar falhas.

De entre as lacunas inerentes ao SGC está também o fato de não ser possível emitir a listagem periódica de erros de dados mestres de utentes introduzidos em sistema, como por exemplo a insuficiência de morada ou a inexistência de número de identificação. Da mesma forma, não é possível transformar os dados de contacto de todos os utentes, numa base que permita organizá-los. E, por isso efetuar uma comunicação da Embaixada a todos os utentes residentes na Suécia, se necessário. Por este motivo existe de forma paralela uma base em *Excel* que permite facilitar estas comunicações, não obstante, duplicam o trabalho de inserir e alterar os dados dos utentes.

As receitas provenientes do Consulado Honorário de Gotemburgo não surgem integradas no SGC em Estocolmo. Em Gotemburgo são gerados mapas de receitas e emolumentos em impresso homologado em *Excel* e são enviados para Estocolmo mensalmente. O número de emolumentos praticados em Gotemburgo não é muito diferente do praticado em Estocolmo e tem vindo a aumentar, tal como se pode observar na **figura 4.4. infra**.

Note-se que a este respeito a única diferença é que não são realizados TVU nem PEP em Gotemburgo.

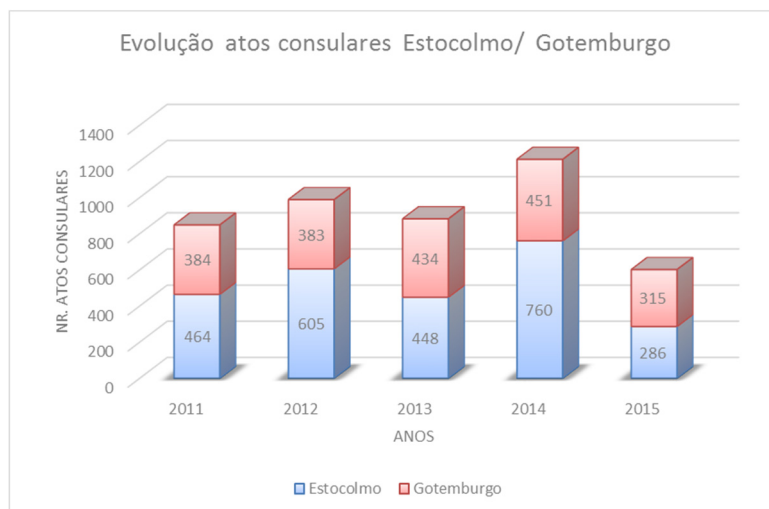


Figura 4.4 - Evolução dos atos consulares Estocolmo/Gotemburgo de 2011 a abril de 2015

Fonte: Dados estatísticos da Embaixada de Portugal em Estocolmo

O SGC e a aplicação informática de contabilidade não são integradas, pelo que não é possível fazer um controlo em tempo real. As contagens físicas do numerário em cofre são sempre efetuadas por duas pessoas e confrontadas com os mapas de receitas e emolumentos mensalmente.

Atualmente está em processo de implementação o SIRIC, que vem substituir o SGC, colmatando as lacunas que este último integrava. Após formação em regime de *B-learning* à técnica superior responsável pela secção consular foi efetuada a sua instalação no dia 20 de maio de 2015. Sobre o SIRIC a mestrandia participou em alguns pedidos de visto de permanência em Portugal. Uma vez que a técnica superior que recebeu formação estava ainda a adaptar-se não foi possível aferir sobre a eficiência deste sistema. Aparentemente não se prevê utilização deste sistema no Consulado Honorário em Gotemburgo. Um sistema de informação integrado irá permitir um controlo mais efetivo da atividade neste âmbito nos SPE. No entanto, pelo menos nesta primeira fase, ainda são excluídos os consulados e outras extensões deste serviço público.

4.2.1.2.Despesas

No processo referente às despesas, ao analisar o nível de confiança do SCI e a gestão de risco, construiu-se a seguinte matriz de risco, conforme representado no **quadro 4.9**.

Existem atividades de controlo efetuadas no âmbito das despesas que, apesar de não constarem do manual dos serviços periféricos externos, são realizadas de modo informal,

não deixando de ser atividades de controle. Um exemplo destas atividades é o pedido de três orçamentos para aquisições pelo OFP não sendo obrigatório. Outro exemplo é a numeração das faturas por mês e sua assinatura pelo Embaixador – um procedimento de controle informal existente que permite a confirmação efetiva da despesa e da sua autorização.

Quadro 4.9 - Matriz de risco – processo despesas à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
As compras de materiais e serviços são efetuadas a fornecedores capazes de satisfazer as necessidades da entidade e pelas melhores condições financeiras	E,O	Relação qualidade/ preço do material/serviço inadequada; Não fornecimento atempado do serviço.	B	A	Reduzir	São pedidos 3 orçamentos a fornecedores diferentes antes da tomada de decisão para aquisições FRI. Mesmo na aquisição de consumíveis são pedidos 3 orçamentos diferentes para aquisições OFF. São emitidas circulares do DGA que estabelecem tetos máximos para algumas despesas (exemplo: telemóveis)	Preventivo	Manual
As compras são devidamente autorizadas e cumprem a regulamentação em vigor	O,C	Compras não autorizadas e não cabimentadas	B	A	Reduzir	As compras de bens de capital utilizam fundos do FRI e seguem sempre procedimento prévio de pedido de autorização. A compra só pode ser efetuada após a emissão da autorização pelo FRI.	Preventivo Detetivo	Manual
Todas as compras são contabilizadas no momento da receção dos bens, materiais ou serviços	C	Custos registados em períodos incorretos Bens e serviços contabilizados divergentes dos adquiridos e rececionados.	B	A	Reduzir	Contabilização à data da fatura, após Conferencia da mesma com a nota de encomenda e com o documento de transporte quando existe	Preventivo	Manual
As faturas rececionadas de fornecedores são validadas face à nota de encomenda e nota de receção	O,C	Registo de faturação sem a execução do respetivo serviço ou obtenção do respetivo bem	B	A	Reduzir	Confirmação da fatura por quem fez a compra. Fatura carimbada e numerada por mês pela técnica superior e rubricada posteriormente pelo embaixador. Faturas digitalizadas no fim de cada mês e arquivadas em suporte informático e suporte físico.	Preventivo e Detetivo	Manual
Todas as compras de bens e serviços e os débitos de fornecedores são apropriadamente classificados e contabilizados pelos valores corretos dentro do período a que respeitam	O,C	Custos e créditos mal classificados, não reconhecidos ou registados por valores incorretos	B	A	Reduzir	Inscrição nas rúbricas para o efeito no mapa de execução orçamental; Validação mensal pelo DGA - DSAF após submissão dos mapas; Validação preliminar pelo DGA-SAFE e pelo TC após submissão da conta de gerência no fim do período a que respeita.	Preventivo Detetivo Orientativo Corretivo	Manual Automático

Fonte: Elaboração Própria. **Legenda:** Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte;C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

Quadro 4.9 (Continuação) – Matriz de risco – processo despesas à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
Os saldos de fornecedores representam todos os valores por pagar pela compra de bens e serviços do exercício e de exercícios anteriores	O,C	Custos e pagamentos não registados na sua totalidade	B	A	Reduzir	Preparação e conferência da informação antes do envio ao TC. Anexada nota explicativa à submissão da conta de gerência	Preventivo Detetivo	Manual
Os créditos de fornecedores refletem todas as responsabilidades assumidas perante os fornecedores de bens e de serviços	O,C	Custos e créditos não reconhecidos	B	A	Reduzir	São arquivadas as faturas em suporte informático e físico. Executadas reconciliações bancárias. Anexadas notas explicativas à conta de gerência.	Preventivo Detetivo	Manual
Os créditos de fornecedores estão classificados de acordo com o prazo de exigibilidade e os expressos em moeda estrangeira estão adequadamente valorizados	O,C	Custos mal classificados, não reconhecidos ou registados por valores incorretos Valores de realização não refletidos nas contas	B	A	Reduzir	Validação mensal pela DGA - DSAF após submissão dos mapas; Verificação preliminar pela DGA-SAF e validação pelo TC após submissão da conta de gerência no fim do período a que respeita; Os mapas de execução orçamental funcionam na moeda estrangeira - SEK	Preventivo Detetivo Orientativo Corretivo	Manual Automático
Os saldos expressos em moeda estrangeira foram convertidos ao câmbio da data de operação e objeto de atualização ao câmbio de final do exercício.	O,C	Informação financeira não fiável Saldos denominados em moeda estrangeira não convertidos ao câmbio do fim do período/exercício	B	A	Reduzir	As despesas são contabilizadas ao câmbio correspondente que consta da certidão de receita da fonte de financiamento. É realizado o controlo desses câmbios em ferramenta <i>Excel</i> . A taxa de câmbio correspondente a cada despesa consta do modelo 6 da conta de gerência.	Preventivo Detetivo Corretivo	Manual
Os bens e serviços adquiridos foram recebidos, faturados e contabilizados	O,C	Receções de bens não contabilizadas oportunamente	B	A	Reduzir	Bens de capital são inventariados física e informaticamente; Existe arquivo informático e físico das faturas. Faturas são numeradas em cada mês; Dados da fatura com descritivo detalhado na conta de gerência.	Preventivo Detetivo Corretivo	Manual
As demonstrações financeiras refletem nas rubricas apropriadas os valores corretos de compras e de responsabilidades com os fornecedores	R,C	Informação financeira não fiável Ativos omissos Passivos omissos Custos omissos	B	A	Reduzir	Controlo dos mapas de execução orçamental antes do envio pela Embaixada e posteriormente pelo DGA - DSAF pelo TC	Preventivo Detetivo Orientativo Corretivo	Automático Manual

Fonte: Elaboração Própria. **Legenda:** Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

Quadro 4.9 (Continuação) – Matriz de risco – processo despesas à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
São divulgadas nos anexos às demonstrações financeiras todas as informações pertinentes para facilitar a compreensão das mesmas	O,C	Informação financeira não transparente	B	A	Reduzir	Notas explicativas, certidões de receita, comprovativos bancários de transferências e outros documentos são anexados à conta de gerência	Preventivo Detetivo Corretivo	Manual
Estão definidas atribuições e responsabilidades dos colaboradores as quais contemplam uma adequada segregação de funções, assegurando que as operações de autorização, contabilização, reconciliação de contas correntes e pagamentos recaiam sobre diferentes departamentos ou pessoas	E,C	Erros na classificação, reconhecimento e registo das despesas.	B	A	Reduzir	Autorização centralizada no caso das aquisições FRI; Autorização pelo Embaixador no caso de aquisições OFP; Contabilização, reconciliação de contas e pagamento pela técnica superior de administração de recursos.	Preventivo Detetivo	Manual
Os reportes ao MNE e TC são correta e atempadamente efetuados	R	Não cumprimento dos prazos Recursos Humanos Envolvidos pouco qualificados	B	A	Reduzir	A técnica superior responsável pelo reporte é licenciada em Economia e com experiência adequada; O não cumprimento dos prazos fica registado no histórico da embaixada no DGA existindo penalização na atribuição do OFP seguinte. Após submissão da prestação de contas mensal, a mesma é validada pelo DGA - DSAF; O DGA emite circulares com informação acerca de eventuais alterações na prestação de contas. Após submissão da conta de gerência, a mesma é validada pelo DGA - SAF e depois pelo TC (1ª fase: provisoriamente/2ª fase: validação definitiva);	Preventivo Detetivo Orientativo Corretivo	Manual Automático

Fonte: Elaboração Própria. **Legenda:** Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

Da análise realizada constatou-se a existência de atividades de controlo que, por não constarem num manual de práticas internas são consideradas informais mas não menos importantes. O Manual dos serviços periféricos externos não contempla todas as atividades de controlo aqui descritas e, o manual de procedimentos para as compras ainda está em elaboração pelo MNE, sendo o procedimento de compras públicas regulamentado pelo regulamento interno de compras públicas como já foi mencionado.

As atividades de controlo também se traduzem em várias circulares do DGA e comunicações via correio eletrónico efetuadas pelo responsável pela conta de gerência de Estocolmo em Lisboa, na DSAF. Algumas das comunicações via correio eletrónico surgem na sequência de eventual classificação incorreta de uma despesa, ou na sequência de valores acima do que se preconiza em determinada despesa. Este controlo permite corrigir erros e evitar posteriores esclarecimentos que o TC possa vir a solicitar. As circulares do DGA são representativas de alguns alertas, informações emitidas pelo TC e alterações na legislação no âmbito da prestação de contas.

Relativamente ao controlo de bens consumíveis as necessidades como papel, *toners*, material de escritório, tinteiros, material de limpeza, são estimadas com base nos consumos de anos anteriores e são controladas pela técnica superior de administração de recursos. No entanto, não é possível aceder a um sistema de registo que permita o controlo desses consumos por terceiros.

4.2.1.3. Recursos Humanos

No que respeita aos recursos humanos procedeu-se ao apuramento dos objetivos de controlo e dos riscos associados, bem como das atividades efetuadas, respeitantes a esses mesmos riscos. Para tal foi igualmente construída uma matriz de risco conforme consta no **quadro 4.10**.

Analisando a estrutura organizacional da Embaixada foi apurado que não existe um manual de procedimentos ou regulamento interno específico para esta área. No entanto, a referida estrutura organizacional existe e segue a regulamentação estabelecida pela CVRD, sendo facilmente representada conforme a **figura 4.2** que consta do capítulo 3 deste relatório.

Quadro 4.10 - Matriz de risco – processo recursos humanos à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
É mantida informação adequada sobre os recursos humanos: dados pessoais, carreiras, avaliações de desempenho, formação, absentismo e remunerações	E, O, C	Informação sobre o pessoal incorreta ou desatualizada	M	A	Reduzir	Arquivo físico na Embaixada; Arquivo eletrónico na aplicação de Gestão de Recursos Humanos do MNE.	Preventivo, Orientativo	Manual
As remunerações, contribuições e impostos são processados de forma correta, em conformidade com a legislação em vigor	O,C	Vencimentos, contribuições e impostos calculados com erro	M	A	Reduzir	Processamento centralizado no DRH; Emitidas notas de abonos pelo DRH; Desagregação na Embaixada e envio de guias de remessa para o DGA-DRH	Preventivo, Detetivo, Orientativo, Corretivo	Manual
O registo e controlo de assiduidade é adequado e efetivo	O,C	Controlo de assiduidade inadequado	M	A	Reduzir	Aplicação informática centralizada no MNE com registo de assiduidade efetuado pela técnica responsável.	Preventivo	Manual
Contratação, demissão, promoção e avaliação de desempenho são efetuadas de acordo com a legislação em vigor	O,C	Informação de gestão insuficiente e/ou inoportuna	B	A	Reduzir	Procedimentos de recrutamento regulamentados pela Portaria 187/2013 de 22 de maio e autorizados por despachos do Secretário de Estado da Administração Pública	Preventivo, Orientativo	Manual
As demonstrações financeiras refletem nas rubricas apropriadas o valor correto dos custos com o pessoal	R,C	Informação financeira não fiável	B	A	Reduzir	Controlo dos mapas de execução orçamental pelo DGA - DSAF e das contas de gerência pelo TC	Preventivo, Detetivo, Corretivo	Manual
Todas as responsabilidades significativas referentes ao pessoal existente ou incorridas até à data estão mensuradas, registadas e classificadas nas demonstrações financeiras pelos valores apropriados	R,C	Informação financeira não fiável	B	A	Reduzir	Preenchimento e conferência Controlo dos mapas pela técnica superior e controlo posterior pelo DGA - DSAF e TC	Preventivo, Detetivo, Corretivo	Manual e Automático

Fonte: Elaboração Própria. Legenda: Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

Quadro 4.10 (Continuação) - Matriz de risco – processo recursos humanos à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
São divulgados nos anexos às Demonstrações Financeiras todas as informações pertinentes para facilitar a compreensão das mesmas	O,C	Informação financeira não transparente	B	A	Reduzir	Preparação e conferência das Notas explicativas, notas de abono recebidas pela Embaixada, envio de guias de remessa para o DGA-DRH, comprovativos bancários de transferências e outros documentos são anexados à conta de gerência	Preventivo, Detetivo, Corretivo	Manual
Estão definidas atribuições e responsabilidades dos colaboradores as quais contemplam uma adequada segregação de funções, assegurando que as operações de autorização, contabilização, controlo e salvaguarda de ativos recaiam sobre diferentes departamentos ou pessoas	E,C	Processamento de abonos e descontos sem evidência de autorização Pagamentos de remunerações sem estarem devidamente aprovadas	B	A	Reduzir	Administração de Recursos Humanos local pela técnica superior de administração de recursos e pelo Embaixador; Administração de Recursos Humanos local supervisionada pelo DGA-DRH	Preventivo, Detetivo, Corretivo	Manual
Os reportes para o MNE (DGA- DRH) e o TC são correta e atempadamente efetuados	R	Não cumprimento dos prazos Recursos Humanos Envolvidos pouco qualificados Penalizações posteriores no OFP Não cumprimento da legislação na prestação de contas	B	A	Reduzir	A técnica superior responsável pelo reporte é licenciada em Economia e com experiencia relevante; Após submissão da prestação de contas mensal, a mesma é validada pelo DGA -DRH e DSAF; O DGA emite circulares com informação acerca de eventuais alterações na prestação de contas. Após submissão da conta de gerência, a mesma é validade pela TC (1ª fase: provisoriamente/2ª fase: validação definitiva);	Preventivo, Detetivo, Corretivo	Manual e Automático

Fonte: Elaboração Própria. Legenda: Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

As remunerações, abonos, subsídios, ajudas de custo estão devidamente legisladas no âmbito da Administração Pública, assim como as deduções e descontos. É clara a segregação de funções entre quem recolhe os dados para processamento na Embaixada e quem processa os salários (DGA-DRH). Todos os funcionários possuem ficha de cadastro e processo único que consta tanto em arquivo eletrónico como em arquivo físico. A aplicação de gestão de recursos humanos prevê registo de faltas, mapas de férias, licenças e o histórico do trabalhador, vínculo contratual, etcetera. Estes registos são efetuados pela técnica superior responsável pela administração de recursos para que o processamento dos salários seja efetuado pelo DRH. Não existe controlo biométrico.

A desagregação dos vencimentos é efetuada na Embaixada, sendo utilizada ferramenta *Excel* para o efeito. A mestranda não apurou se existe alguma aplicação informática específica para o processamento dos vencimentos no DRH que satisfaça a generalidade das situações e tenha ligação com a contabilidade. As folhas de vencimentos são também emitidas centralmente. O DRH emite notas de abono individuais mensais e a Embaixada envia guias de remessa para o DGE-DRH com o comprovativo das transferências bancárias.

As necessidades de Recursos Humanos são previstas anualmente e quando é necessária substituição de algum elemento. Foi esta segunda situação que ocorreu e originou a necessidade de contratar um assistente técnico. O controlo dos contratos e prazos de renovação é efetuado ao nível central no DRH. No entanto, na Embaixada esse controlo também é assumido, embora de modo informal. A Embaixada cumpre todas as disposições da lei geral de trabalho. A gestão da formação profissional é interna e centralizada, efetuada pelo DRH. Os funcionários avançados recebem o vencimento no momento em que entregam o recibo e o controlo de horas de trabalho é efetuado pela técnica superior de administração de recursos, utilizando para o efeito um mapa *Excel*.

4.2.1.4. Inventários

A gestão dos inventários na Embaixada fica normalmente a cargo de um assistente técnico com supervisão da técnica superior responsável pela gestão de recursos. Uma vez que durante o estágio a Embaixada ainda não tinha substituído a funcionária que saiu, este processo ficou a cargo da mestranda que otimizou as ferramentas de gestão existentes. No **quadro 4.11** consta a matriz de risco associada a este processo, ressaltando que não são efetuadas demonstrações financeiras consolidadas na Embaixada.

Quadro 4.11 - Matriz de risco – processo inventários à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
Todas as aquisições de imobilizado são devidamente orçamentadas e aprovadas	O,C	Imobilizados corpóreos adquiridos a custo demasiado elevado, originando perdas de valor permanentes (imparidade).	M	A	Reduzir	Aquisições FRI seguem o procedimento instituído O OFP não prevê compra de bens de capital	Preventivo Orientativo	Manual
As aquisições de imobilizado são total e corretamente registadas no cadastro e contabilizadas	O,C	Adições de imobilizado não registadas ou registadas por valores errados. Adições de forma incorreta.	M	A	Reduzir	Registo no cadastro pela Embaixada; Contabilização pelo DGA Controlos pontuais pelo DGA	Preventivo, Detetivo e orientativo	Manual
As transferências de imobilizado entre localizações são total e corretamente registadas no cadastro	O,C	Alterações na atividade que provoquem desvalorização dos ativos Transferências de local não registadas	B	A	Reduzir	Registo no cadastro pela Embaixada;	Preventivo,	Manual
Os abates de imobilizado são devidamente aprovados e total e corretamente registados no cadastro e contabilizados	O,C,R	Ativos desviados	B	A	Reduzir	O Abate segue procedimento instituído no MNE	Preventivo, Detetivo, Orientativo detetivo, orientativo e Corretivo	Manual
As amortizações são calculadas corretamente de acordo com a vida útil dos bens, registadas no cadastro e contabilizadas	O,C,R	Taxas de amortização incorretas. Cálculo de amortizações errado.	* A Embaixada não efetua contabilidade patrimonial					
Os bens de imobilizado são inspecionados regularmente	O,C	Ativos desviados/ não controlo da obsolescência	B	A	Reduzir	Inspeção geral a cada 4 anos e pontualmente sempre que se justifique ou quando solicitado	Preventivo, Detetivo, corretivo	Manual
Os recursos afetos à gestão de imobilizado são utilizados de modo a maximizar a eficácia e eficiência das operações da entidade.	E,O,C	Ineficiência e ineficácia de operações no âmbito	B	A	Reduzir	A gestão do inventário é atribuída ao assistente técnico em coordenação com a técnica superior de administração de recursos	Preventivo	Manual e Automático

Fonte: Elaboração Própria. Legenda: Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixa

Quadro 4.11 (Continuação) - Matriz de risco – processo inventários à data de julho de 2015

Objetivo	Tipo	Risco/Evento	Risco Inerente		Resposta	Atividades de Controlo Existentes		
			Prob.	Impacto		Atividades	Tipo	Supervisão
Estão definidas as atribuições e responsabilidades dos colaboradores as quais contemplam uma adequada segregação de funções, assegurando que as operações de autorização, contabilização e controlo de stocks recaiam sobre diferentes departamentos e/ou pessoas	E,O,C	Erros/ faltas de registo no inventário Erros de classificação e contabilização de bens Abates não autorizados Compras não autorizadas	M	A	Reduzir	Autorização e contabilização centralizadas no MNE; Controlo de stocks - Embaixada	Preventivo Detetivo	Manual
As Demonstrações Financeiras refletem nas rubricas apropriadas os valores corretos de imobilizações, amortizações, reavaliações e provisões para perda de valor.	C,R	Depreciação económica de ativos superior à amortização praticada motivada por obsolescência técnica	* A Embaixada não efetua contabilidade patrimonial					
Todos os imobilizados corpóreos encontram-se registados pelo montante adequado e na conta apropriada	C,R	Erros de classificação para ocultar aquisições não autorizadas	* A Embaixada não efetua contabilidade patrimonial					
Todos os imobilizados registados existem e são utilizados na sua atividade	O,C	Ativos contabilizados sem serem propriedade da Embaixada	B	A	Reduzir	Inspeções periódicas	Detetivo	Manual
As perdas resultantes de abates foram devidamente apuradas e contabilizadas	O,C, R	Erros no apuramento e contabilização de abates	* A Embaixada não efetua contabilidade patrimonial					
São divulgadas nos Anexos às Demonstrações Financeiras todas as informações pertinentes para facilitar a compreensão das mesmas	O,C	Informação financeira não transparente	* A Embaixada não efetua contabilidade patrimonial					

Fonte: Elaboração Própria. Legenda: Na coluna tipo de risco: E=estratégico; O=operacional; R=reporte; C=conformidade; nas restantes colunas: A=alto; M=médio; B= baixo

No processo respeitante aos inventários, a entidade responsável pela sua gestão a DSAPE está representada num organograma que define o circuito administrativo e assegura uma adequada distribuição de funções e responsabilidades. Este organograma representa, no entanto, apenas a administração central dos inventários, que faz a gestão das aquisições de bens de capital pelo FRI. Na Embaixada existe também distribuição de funções e responsabilidades relativas a este processo, embora o organograma não conste de um manual de práticas internas. No entanto, como essa distribuição ocorre de modo informal não são previstas situações como a substituição na função quando o elemento responsável se encontra ausente. De facto, apesar de a gestão do inventário não deixar de ser sempre efetuada, essa lacuna poderá conduzir a uma perda de eficiência em todo esse processo.

Apesar dos procedimentos ocorrerem na Embaixada de modo informal, o inventário encontra-se elaborado e atualizado. No entanto, na Embaixada desconhece-se a forma atual de apresentação do inventário FRI na DSAPE bem como outras informações como a política de capitalização definida. Aparentemente existem fichas individuais de alguns bens do imobilizado, como é o caso dos serviços de loiça da marca -vista alegre-, desconhecendo-se no entanto se essas fichas são homologadas e transversais a todos os bens de imobilizado.

Haverá outro aspeto suscetível de risco na gestão dos inventários – para um mesmo número de inventário, existirem vários bens associados, como é o caso de alguns serviços de copos de cristal).

Todos os bens inventariados encontram-se etiquetados e, atualmente, fotografados. Existe de facto uma periodicidade definida para os inventários físicos – no fim de cada mandato de Embaixador. No entanto, poderão ser efetuadas verificações pontuais sempre que a DSAPE solicite. O facto de não existir um manual de práticas internas na Embaixada causa algumas dúvidas acerca da classificação de bens de capital. Torna-se assim discutível se bens como por exemplo lençóis, almofadas, panos, etecetra deverão ser considerados como bens de capital ou como bens consumíveis.

Paralelamente existem alguns procedimentos que estão bem definidos no manual dos serviços periféricos externos, como por exemplo o abate de bens de capital. No entanto, ao nível periférico e especificamente na Embaixada, desconhecem-se os movimentos contabilísticos associados sendo este um procedimento contabilístico que está centralizado.

Durante o estágio foi observado que é utilizado o sistema de locação financeira para aquisição de bens e equipamentos. Como é o caso da fotocopiadora, impressora, *scanner* central. No entanto, como a Embaixada não elabora contabilidade patrimonial apenas foi possível aceder ao registo contabilístico dos serviços associados a este tipo de equipamento. A mestrandia não dispôs de informação que permitisse verificar se o registo desse património é efetuado

pelo valor correspondente ao custo do bem, se as amortizações anuais seguem a regra das quotas constantes ou até se o bem é amortizado durante o período de vida útil.

Subsequente ao regulamento interno de compras públicas está previsto ser publicado um manual de procedimentos e um plano de manutenção e intervenção dos Serviços Externos que englobará todos os investimentos a realizar pelos referidos serviços a financiar pelo FRI. Espera-se então que desta forma sejam uniformizados procedimentos adjacentes á aquisição como é o caso da inventariação.

CAPÍTULO 5 - ANÁLISE CRÍTICA E RECOMENDAÇÕES

As matrizes anteriormente apresentadas permitiram uma compreensão do ambiente de controlo e do risco inerente, bem como uma análise acerca da eficácia do SCI existente na Embaixada.

A SG do MNE, tal como já foi mencionado, concebeu um plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas que contempla três macroprocessos chave incluídos no universo da contratação pública: aquisição de serviços de manutenção e assistência; aquisição de equipamento e *software* informático e empreitadas públicas – edifícios do MNE em Portugal e dos SPE. Para tal, considerou um conjunto de normas internacionalmente aceites sobre gestão do risco como a ISO 31000:2009 – *Risk management – Principles and Guidelines* e concebeu um plano mais abrangente do que o recomendado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). O objetivo foi seguir uma lógica gestionária integrada, onde se incluem os riscos de corrupção e infrações conexas.

Nesta análise crítica pretende-se refletir se o controlo interno no âmbito dos processos e subprocessos analisados pela mestrandia na Embaixada, segue as mesmas linhas orientadoras do plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas que já existe para os supramencionados macroprocessos.

5.1. ANÁLISE CRÍTICA

Todas as atividades numa organização envolvem riscos. A gestão desses riscos poderá começar pela sua identificação, análise e avaliação considerando os critérios previamente estabelecidos no que concerne ao risco na organização. Este processo de gestão, serve de veículo para comunicar internamente e externamente, de forma sistemática, possibilitando a monitorização desses riscos e dos seus controlos, adequando-os de forma a atingir um estadio de proficiência no qual a gestão de riscos e controlos internos estão totalmente incorporados nas operações/atividades.

É notória a tendência na Administração Pública para a adoção de uma cultura de controlo interno e gestão de risco. No entanto, apesar de se considerar um bom começo, ainda há um longo caminho de melhoria a percorrer, com vista à otimização desta gestão obtendo melhorias evidentes nos processos internos, nomeadamente na sua eficiência e eficácia.

Os objetivos gerais do controlo interno já são de facto considerados na prática diária, existindo uma preocupação evidente com a ética, economia, eficácia e eficiência. Simultaneamente as obrigações de prestação de contas e cumprimento de leis e regulamentos são considerados de forma responsável e encarados como uma prioridade. Quanto à salvaguarda de recursos

estão em prática vários planos e estão a ser construídos e operacionalizados instrumentos de controlo e gestão do risco que permitam evitar a sua perda, danos, desperdícios, utilização abusiva, má gestão e irregularidades.

Apreciando os controlos internos existentes na Embaixada e o modo como é realizada a gestão de risco, considerando as atividades de controlo que são colocadas em prática, segue-se uma reflexão acerca da confiança dos controlos internos já existentes.

5.1.1. Confiança nos controlos internos e na gestão do risco

Aferir acerca da confiança nos controlos internos e na gestão do risco implica conhecer os instrumentos de controlo interno que a organização utiliza no âmbito do controlo de gestão. Estes instrumentos vão muito mais além do que o controlo contabilístico pois articulam todo o processo de fixação de objetivos, planeamento e acompanhamento dos resultados. Considerando a categorização que os autores JORDAN, CARVALHO DAS NEVES e RODRIGUES (2011) efetuam acerca dos instrumentos de controlo interno, pode-se afirmar que a Embaixada, integrada na Administração Pública, utiliza instrumentos de pilotagem, instrumentos de orientação/ comportamento e instrumentos de diálogo.

Os instrumentos de pilotagem compreendem a fixação de objetivos, o planeamento, o acompanhamento de resultados e a tomada de ações corretivas, fornecendo dados atualizados em tempo real para serem utilizados na tomada de decisão. Da experiência ocorrida durante o estágio na Embaixada, verificou-se que são utilizados como instrumentos de pilotagem aqueles que se encontram representados no **quadro 5.1**.

Quadro 5.1 - Instrumentos de Pilotagem utilizados na Embaixada

Quadros de avaliação e responsabilização/ carta de missão (QUAR)
Plano de manutenção e intervenção nos serviços externos ²⁹
Orçamentos
Controlo orçamental pela utilização dos mapas de controlo e execução orçamental (sistema de informação SIGO)
O SGC e o seu manual de utilização
O SIRIC - o sistema de informação que pretende substituir o SGC
Aplicação dos serviços externos para a assiduidade dos postos

Fonte: Elaboração própria

²⁹ Está ainda em fase de elaboração.

Os instrumentos de orientação/comportamento utilizados na Embaixada destinam-se a enquadrar as ações e decisões dos gestores descentralizados com vista à satisfação dos objetivos da organização. De entre estes instrumentos encontra-se a organização por centros de responsabilidade, o sistema de avaliação de desempenho e a conceção de um sistema justo de preços de transferência. Neste âmbito a mestranda aponta como centros responsáveis pelos controlos operacionais os seguintes departamentos:

- DGA – DGACCP: controlo operacional no âmbito dos assuntos consulares e das comunidades portuguesas;
- DGA - DSAF: controlo operacional no âmbito dos serviços de administração financeira;
- DGA- DSAPE: controlo operacional no âmbito dos serviços de administração Patrimonial e Expediente;
- DGA – DRH: controlo operacional na gestão de recursos humanos.

Destes centros responsáveis pelos controlos operacionais, surgem instrumentos de orientação como ofícios, circulares e manuais como é o caso do manual das práticas consulares elaborado pela DGACCP, o manual de articulação com os serviços periféricos externos elaborado pelo DGA ou até o guia prático para as missões diplomáticas acreditadas em Portugal elaborado pelo MNE.

Na esfera do controlo setorial, exercido pelo MNE, existem instrumentos de orientação como o manual de procedimentos associado ao regulamento interno de compras públicas, que está ainda em construção, e o plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas que foi elaborado pela SG do MNE.

Relativamente à avaliação de desempenho, a Embaixada segue as práticas associadas ao Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). No que concerne os preços de transferência a mestranda não dispõe de dados que permitam a sua identificação e análise.

Seguindo esta linha de pensamento, o manual de auditoria aprovado pelo Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (CCSCI) também poderá ser considerado um instrumento de orientação na esfera do controlo estratégico.

Por fim, os instrumentos de diálogo destinam-se a promover o diálogo interno envolvendo todos os atores da pirâmide organizacional. Estes instrumentos vão permitir a negociação de objetivos, a discussão de questões orçamentais, a prestação de contas e negociações corretivas. Consideram-se neste âmbito os relatórios de atividades, os mapas e as reuniões.

Tratando-se de uma entidade pública, com notório interesse público agregado, considera-se que os controlos internos assumem um nível de confiança razoável com vista à minimização dos riscos e eventuais irregularidades. Existe um controlo adequado relacionado com a conformidade com legislação e regulamentos, com a fiabilidade da informação da organização e do relato financeiro e com a segurança da informação.

No entanto, apesar de se considerar que o SCI existente na Embaixada assume um nível de confiança razoável, é detetado que existem alguns controlos que podem e devem ser alvo de melhoria.

Algumas situações de risco, como o hipotético desvio de recursos, ou a possível influência de interesses indevidos foram reconhecidas pela SG do MNE tendo sido delineado o plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas. No entanto, este só contempla os macroprocessos esmiuçando a contratação pública e os riscos associados. Embora este plano seja dirigido a todas as unidades do MNE, por contemplar apenas os macroprocessos, torna-se inevitavelmente redutor no campo de aplicação. Apesar de adequado, o grau de confiança dos controlos internos e na gestão de risco só poderá ser considerado como razoável pois existe ainda muita margem que não é contemplada pelo controlo e se situa no âmbito dos microprocessos.

5.1.2. Análise do risco

A assunção dos risco inerente e do risco de controlo, a um nível aceitável pela Embaixada é importante pelo facto de essa ser um organismo de elevado interesse público, com capitais públicos, humanos e técnicos relevantes e com uma importância social relevante.

Acresce ainda o facto de a Embaixada estar sujeita ao controlo da IGDC que é a entidade designada como responsável pelas ações inspetivas, de controlo, avaliação e auditoria cuja incidência ocorre conforme o disposto no n.º 1. do artigo 17º do despacho 1834/2015 de 20 de fevereiro. E da existência de um plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas delineado pela SG do MNE que origina contributos na gestão e no controlo da eficiência dos processos internos da Embaixada que não podem ser ignorados.

Da conjugação destes fatores a mestranda avaliou os riscos inerente e de controlo da Embaixada nos processos supra analisados e elaborou o **quadro 5.2 *infra***. Este documento apresenta as decisões do trabalho preliminar da mestranda relativas à avaliação dos riscos inerente e de controlo da gestão dos processos alvo de análise, com vista à apresentação das conclusões e de eventuais recomendações.

Quadro 5.2 - Avaliação Preliminar do Risco de controlo e Risco de Detecção à data de julho de 2015

PROCESSO - RECEITAS			
RISCO INERENTE	APRECIACÃO	RISCO DE CONTROLO	APRECIACÃO
Conduta desrespeitosa das normas por parte dos colaboradores; Sistema de supervisão sobre eficiência inexistente ou desadequado; Idoneidade dos gestores e decisores.	Risco Médio	Manipulação da informação de reporte ao MNE e TC; Falta de supervisão/ atualização do SGC e do SIGO.	Risco médio
Gasto excessivo dos recursos por apropriação indevida ou uso inadequado; Adoção desadequada dos procedimentos de controlo de utilização de recursos; Inexistência de um sistema adequado de supervisão da utilização dos recursos e da sua avaliação.	Risco Médio	Controlo dos recursos inadequado; Não existência de um manual de procedimentos que contemple a supervisão das práticas de gestão de recursos consumíveis; Receção não controlada fisicamente e quantitativamente.	Risco Médio
Atos registados incorretamente; Não são atualizados.	Risco Baixo	Funcionários não credenciados na utilização do SGC e do SIRIC	Risco Baixo
Escolha do código de imputação desadequado; Informação insuficiente para efeitos de faturação.	Risco Baixo	Não introdução do ato no SGC	Risco Médio
O não registo no SGC	Risco Médio	Receitas não corresponderem aos atos praticados	Risco Médio
Atos registados em períodos incorretos	Risco Médio	Atos não corresponderem ao mês no qual foram praticados	Risco Médio
Atos registados sem terem sido executados Atos executados e não registados	Risco Médio	Receitas não estarem de acordo com os atos praticados	Risco Médio
Não contabilização dos atos no SGC Atos não faturados oportunamente	Risco Médio	Receitas em numerário superiores àquelas que constam nos mapas produzidos pelo SGC	Risco Médio
Operações pouco eficientes	Risco Alto	Tempo de atendimento ao utente demorado	Risco Baixo
Registo efetuado não corresponder ao ato realizado	Risco Médio	Receitas não corresponderem aos atos praticados	Risco Médio
Não registo do serviço externo	Risco Baixo	Não seguir o procedimento de autorização instituído	Risco Baixo
Produção não registada na sua totalidade	Risco Médio	Receitas em numerário superiores àquelas que constam nos mapas produzidos pelo SGC	Risco Médio
Não cumprimento de confidencialidade dos dados dos utentes	Risco Baixo	Documentos acessíveis a outras pessoas que não os funcionários da Embaixada	Risco Baixo
Não cumprimento dos prazos Recursos Humanos envolvidos no reporte não qualificados	Risco Baixo	Penalizações na atribuição anual do OFP	Risco Baixo
Informação não refletir a realidade; Proveitos mal classificados ou não reconhecidos.	Risco Baixo	Demonstrações financeiras mal elaboradas	Risco Baixo
Informação pouco transparente.	Risco Baixo	Não anexados os documentos explicativos na prestação de contas	Risco Baixo
Gestão inadequada de saldos de clientes	Risco Baixo	SGC sem módulo de contabilidade instalado Gestão manual de saldos de clientes	Risco alto

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 5.2 (Continuação) – Avaliação Preliminar do Risco de controlo e Risco de Detecção à data de julho de 2015

PROCESSO - DESPESAS			
RISCO INERENTE	APRECIÇÃO	RISCO DE CONTROLO	APRECIÇÃO
Relação qualidade/ preço do material/serviço inadequada; Não fornecimento atempado do serviço.	Risco Baixo	Material/serviço inadequado ao que se pretende Serviço indisponível e despesa acima da média	Risco Alto
Compras não autorizadas e/ou não cabimentadas	Risco Baixo	Despesa não enquadrável/ não justificada	Risco Alto
Custos registados em períodos incorretos	Risco Baixo	Manipulação da informação de reporte	Risco Médio
Registo de faturação sem a execução do respetivo serviço ou obtenção do respetivo bem	Risco Baixo	Fatura numerada/ carimbada e assinada por dois responsáveis	Risco Baixo
Custos mal classificados, não reconhecidos, não registados ou registados por valores incorretos	Risco Baixo	Manipulação da informação de reporte	Risco Médio
Valores de realização não refletidos nas contas	Risco Baixo	Falta de supervisão da informação do SGC	Risco Médio
Informação financeira não transparente e fiável	Risco Baixo	Falta de controlo dos mapas de execução orçamental	Risco Baixo
Saldos denominados em moeda estrangeira não convertidos ao câmbio do fim do período/exercício	Risco Baixo	Não conferência da conta de gerência	Risco Baixo
Erros na classificação, reconhecimento e registo das despesas.	Risco Baixo	Pessoal pouco habilitado a conferir a conta de gerência	Risco Baixo
Não cumprimento dos prazos	Risco Baixo	Penalizações posteriores no OFP	Risco Baixo
Recursos Humanos Envolvidos pouco qualificados	Risco Baixo	Não cumprimento da legislação na prestação de contas	Risco Baixo
Receções de bens não contabilizadas oportunamente	Risco Baixo	Manipulação da informação de reporte	Risco Médio
PROCESSO - RECURSOS HUMANOS			
RISCO INERENTE	APRECIÇÃO	RISCO DE CONTROLO	APRECIÇÃO
Informação sobre o pessoal incorreta ou desatualizada	Risco médio	Não verificação pelo DGA - DRH	Risco Médio
Vencimentos, contribuições e impostos calculados com erro	Risco médio	Processamento dos vencimentos com erros pelo DGA-DRH	Risco Baixo
Controlo de assiduidade inadequado	Risco médio	Dados de assiduidade não corresponderem à realidade	Risco Médio
Informação de gestão insuficiente e/ou inoportuna	Risco Baixo	Dados sobre os colaboradores insuficientes	Risco Médio
Informação financeira não fiável e transparente	Risco Baixo	Informação não corresponder á realidade	Risco Médio
Processamento de abonos e descontos sem evidência de autorização	Risco Baixo	Processamento dos vencimentos com erros pelo DGA-DRH	Risco Baixo
Pagamentos de remunerações sem estarem devidamente aprovadas	Risco Baixo	Remunerações em excesso a serem devolvidas	Risco Alto
Não cumprimento dos prazos	Risco Baixo	Penalizações posteriores no OFP	Risco Baixo
Recursos Humanos Envolvidos pouco qualificados	Risco Baixo	Não cumprimento da legislação na prestação de contas	Risco Baixo
Recrutamento inadequado	Risco Baixo		Risco Baixo
Penalizações posteriores no OFP	Risco Baixo	Não seguimento das circulares emitidas pelo DGA	Risco Médio
Não cumprimento da legislação na prestação de contas	Risco Baixo	Não acompanhamento das alterações legislativas	Risco Médio

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 5.2 (Continuação) – Avaliação Preliminar do Risco de controlo e Risco de Detecção à data de julho de 2015

PROCESSO - INVENTÁRIOS			
RISCO INERENTE	APRECIÇÃO	RISCO DE CONTROLO	APRECIÇÃO
Imobilizados corpóreos adquiridos a custo demasiado elevado, originando perdas de valor permanentes (imparidade).	Risco Baixo	Procedimentos de compras não seguidos	Risco Baixo
Adições de imobilizado não registadas ou registadas por valores errados. Adições de forma incorreta.	Risco Médio	Bens cadastrados no inventário FRI não representativos do património real Saldo das contas de Bens de capital nas Demonstrações Financeiras consolidadas não refletem a realidade	Risco Alto
Alterações na atividade que provoquem desvalorização dos ativos Transferências de local não registadas	Risco Baixo	Contabilização irreal dos ativos	Risco Médio
Ativos desviados	Risco Médio	Inventário não corresponder aos bens de capital existentes	Risco Médio
Taxas de amortização incorretas. Cálculo de amortizações errado.	NA		
Ativos desviados/ não controlo da obsolescência	Risco Baixo	Inventário não corresponder aos bens de capital existentes Bens em condições desadequadas	Risco alto
Ineficiência e ineficácia de operações no âmbito	Risco Médio	Controlo insuficiente/ desadequado do inventário Falta de segregação de funções	Risco Baixo
Erros/ faltas de registo no inventário Erros de classificação e contabilização de bens Abates não autorizados Compras não autorizadas	Risco Médio	Controlo insuficiente/ desadequado do inventário Mesmo número de inventário atribuído a vários bens	Risco Baixo
Depreciação económica de ativos superior à amortização praticada motivada por obsolescência técnica	NA		
Erros de classificação para ocultar aquisições não autorizadas	NA		
Ativos contabilizados sem serem propriedade da Embaixada	Risco Baixo	Não existência de inventário da AICEP e TURISMO	Risco Baixo
Erros no apuramento e contabilização de abates	NA		

Fonte: Elaboração Própria **Legenda:** NA – não aplicável

Por definição pode entender-se que o risco inerente se refere à suscetibilidade de existirem erros importantes, associados a determinado tipo de operação, ativos e negócios assumindo que não existem controlos internos correspondentes. E, que o risco de controlo está relacionado com a probabilidade da existência de determinados erros materiais nessas operações, ativos e negócios que não são previstos nem detetados no momento pelos SCI.

Pela análise realizada aos processos e ao sistema de controlo interno e avaliação combinada do risco inerente e do risco de controlo, constata-se que a Embaixada garante a um nível de confiança razoável a concretização dos objetivos, da eficiência e da eficácia dos recursos afetos, à minimização dos riscos e das irregularidades, ao cumprimento das leis, normas, regulamentos aplicáveis e a informação financeira e não financeira fiável. No entanto, uma vez que na análise preliminar os riscos inerentes e os riscos de controlo não são suficientemente baixos, tornou-se necessária a aplicação de procedimentos adicionais para além dos testes aos controlos. A necessidade de executar esse tipo de procedimentos surgiu naturalmente aquando da submissão da conta de gerência de 2014 e da primeira conta de gerência de 2015. Para todos os valores coincidirem foram efetuadas várias operações matemáticas e de acerto com as taxas cambiais. Consequentemente surgiu a necessidade de elaboração de algumas notas explicativas aos acertos necessários. No **quadro 5.3** estão presentes os procedimentos realizados pela mestranda e aqueles que a mestranda pensa que seriam importantes realizar *à posteriori* para emitir uma opinião mais sólida acerca dos controlos internos existentes.

Quadro 5.3 - Resumo dos procedimentos realizados até julho 2015 e a realizar

Procedimentos de auditoria	Realizados	Para realizar
Processo Receitas		
Inspeção de Registos ou Documentos	Análise dos mapas produzidos pelo SGC; Análise do manual de práticas consulares; Análise da legislação que regulamenta as receitas consulares e a atividade consular; Análise do livro de registos manual; Análise do arquivo físico dos processos dos utentes; Análise do arquivo físico dos procedimentos que não são integrados no SGC; Análise das faturas emitidas; Análise das circulares emitidas pela DGACCP e outros departamentos que se articulam com a seção consular; Análise dos mapas emitidos em Gotemburgo; Análise/cruzamento das faturas emitidas pelo PEP e pelo SGC; Análise das certidões de receita; Análise das guias de remessa; Análise das transferências bancárias; Verificação das assinaturas nos documentos de prestação de contas.	Análise das demonstrações financeiras consolidadas
Inspeção de ativos tangíveis	Conferência do conteúdo do cofre consular (valores monetários, TVU, passaportes, Bilhetes de identidade)	
Observação	Observação do atendimento ao utente; Observação de como se processam as autorizações centrais para determinados atos; Observação dos procedimentos inerentes a cada ato consular; Observação da utilização do SGC, dos seus dados e da base de dados Excel Observação dos procedimentos de Gestão do OFP e verbas extra-orçamentais Observação dos procedimentos Associados à devolução de IVA e verbas recebidas pela AICEP/ Camões	
Inquérito	Foi inquirida a responsável pela seção consular acerca de como executa o controlo das receitas e como transmite para a contabilidade; Foi inquirido o Primeiro Secretário sobre as suas responsabilidades na seção consular e como se relacionam com as da técnica superior responsável.; Foi inquirido o funcionário do Consulado Honorário de Gotemburgo acerca do sistema que utiliza para gerir e contabilizar as receitas, bem como se processa a sua articulação com Estocolmo	Inquérito sobre os procedimentos do consulado ao Cônsul de Gotemburgo
Confirmação	Decorreu da própria participação da mestranda nestes processos.	
Reexecução	Confirmação de valores registados no SGC com valores lançados na contabilidade, especialmente na submissão da conta de gerência de 2014 e na primeira de 2015 nas quais a mestranda teve participação ativa	
Procedimentos analíticos	Vários procedimentos analíticos - verificação matemática aquando da submissão das contas supramencionadas	Procedimentos analíticos às demonstrações financeiras consolidadas
Procedimentos substantivos	Cruzamento de informação dos mapas de execução orçamental com o balanço final da conta de gerência	Procedimentos substantivos às demonstrações financeiras consolidadas
Processo Despesas		
Inspeção de Registos ou Documentos	Análise do arquivo físico das faturas das autorizações para aquisições FRI; Análise dos contratos de arrendamento e prestação de serviços; Análise do plano de atividades; Análise das faturas provenientes de ações desenvolvidas pela Embaixada (por exemplo com o Instituto Camões) Análise dos extratos bancários; Análise da legislação que regulamenta a execução do orçamento e a cabimentação das despesas, bem como a prestação de contas dos SPE	

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 5.3 (continuação) - Resumo dos procedimentos realizados até julho 2015 e a realizar

Procedimentos de auditoria	Realizados	Para realizar
Processo Despesas		
Inspeção de ativos tangíveis	Inspeção da aquisição do ativo	
Observação	Observação do processo associado à autorização concedida pelo FRI para aquisição de bens; Observação dos procedimentos associados às despesas com consumíveis; Observação dos procedimentos associados à classificação das várias despesas; Observação da tomada de decisão perante opções de aquisição de bens/serviços	
Inquérito	Inqueritos ao Embaixador e ao Primeiro Secretário acerca de procedimentos de responsabilização na prestação de contas Inqueritos à técnica superior responsável pela administração de recursos	
Confirmação	Obtida pela análise de vários mails e circulares emitidas pelo DGA, relativamente à cabimentação e classificação de despesas, plafonds de determinadas despesas, etcetera. Decorreu da própria participação da mestrandia nestes processos.	
Reexecução	Confirmação de valores registados nos mapas de execução orçamental com valores lançados na contabilidade, especialmente na submissão da conta de gerência de 2014 e na primeira de 2015 nas quais a mestrandia teve participação ativa	
Procedimentos analíticos	Vários procedimentos analíticos - verificação matemática aquando da submissão das contas supramencionadas Verificação matemática do cálculo dos câmbios e operações em moeda estrangeira Utilização de ferramenta Excel para controlo do orçamento ao câmbio de saída	Procedimentos analíticos às demonstrações financeiras consolidadas
Procedimentos substantivos	Cruzamento de informação dos mapas de execução orçamental com o balanço final da conta de gerência	Procedimentos substantivos às demonstrações financeiras consolidadas
Processo Recursos Humanos		
Inspeção de Registos ou Documentos	Análise do processo de cada funcionário da Embaixada; Análise da informação armazenada pela aplicação informática de gestão de recursos humanos; Análise das notas de abonos; Análise das guias de remessa; Análise das transferências bancárias; Análise de todos os documentos utilizados no processo de recrutamento e seu arquivo físico;	Análise dos documentos e informações relativas ao processamento centralizado dos ordenados na DRH
Observação	Observação das práticas e procedimentos de recrutamento na Embaixada Observação de como é efetuado o controlo dos ordenados e sua transferência para as respetivas contas	
Inquérito	Inquirida a técnica de administração de recursos, responsável por este processo.	
Confirmação	Decorreu da própria participação da mestrandia nestes processos.	Indagar o DRH sobre o processo e os procedimentos associados
Reexecução	Confirmação de valores registados nos mapas de execução orçamental com valores lançados na contabilidade, especialmente na submissão da conta de gerência de 2014 e na primeira de 2015 nas quais a mestrandia teve participação ativa	
Procedimentos analíticos	Confirmação matemática com as desagregações mensais dos ordenados efetuadas pela mestrandia e pela comparação dos registos nos mapas de execução orçamental e no TC	Procedimentos analíticos às demonstrações financeiras consolidadas
Procedimentos substantivos	Cruzamento de informação dos mapas de execução orçamental com o balanço final da conta de gerência	Procedimentos substantivos às demonstrações financeiras consolidadas

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 5.3 (continuação) - Resumo dos procedimentos realizados até julho 2015 e a realizar

Procedimentos de auditoria	Realizados	Para realizar
Processo Inventários		
Inspeção de Registos ou Documentos	Análise de documentos relacionados com a aquisição de ativos(faturas e autorização de aquisição) Análise dos ofícios utilizados para solicitar autorização; Análise de arquivo físico com autos de abate; Análise de listagens de bens cadastrados já enviadas para a DSAPE; Análise dos registos no Excel dos bens cadastrados	Análise das listagens de bens que estão na posse da DSAPE e autos de abate que foram emitidos
Inspeção de ativos tangíveis	Contagens físicas na transição de mandato do Embaixador	
Observação	Observação de quem está envolvido no processo inventários e quantas pessoas procedem normalmente às contagens físicas Observação do modo como é adicionado um bem ao inventário e como é abatido Observação do espaço físico no qual estão distribuídos os bens inventariados e suas condições de manutenção	
Inquérito	Inquirida a técnica superior responsável pela administração de recursos e a técnica superior- secretária do Embaixador que está envolvida no processo.	Inquirir o responsável pela gestão do inventário desta embaixada da DSAPE Inquirir os serviços informáticos acerca da aplicação que estão a criar para a gestão de inventários
Confirmação	Decorreu da própria participação da mestranda nestes processos.	
Reexecução	Sem acesso às demonstrações financeiras consolidadas	Verificar matematicamente a contabilização dos bens de capital nas demonstrações financeiras consolidadas
Procedimentos analíticos	Sem acesso às demonstrações financeiras consolidadas	Procedimentos analíticos às demonstrações financeiras consolidadas
Procedimentos substantivos	Sem acesso às demonstrações financeiras consolidadas	Procedimentos substantivos às demonstrações financeiras consolidadas

Fonte: Elaboração Própria

Considerando a maturidade dos processos da Embaixada como razoável por apresentar disciplina nos processos permitindo repetir tarefas com sucesso, e a maturidade de riscos como consciente por já existir uma abordagem inicial para a gestão de riscos, a mestranda considera que a estrutura da gestão de riscos e o processo de gestão de riscos estão ainda em construção, não estando ainda incorporados totalmente nas operações.

5.2. RECOMENDAÇÕES

Considerando a possibilidade de situações de risco, como o hipotético desvio de recursos, ou a possível influência de interesses indevidos transversal aos SPE, para os processos supraanalisados seria igualmente útil a elaboração de um plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas aplicável aos SPE de forma a uniformizar essa mesma gestão e a contribuir para a minimização dos riscos à eficiência. Entende-se que seja adotada uma lógica gestionária integrada, devendo considerar-se no entanto, os microprocessos que são englobados a nível centralizado.

Considerar os microprocessos na estrutura de gestão de riscos irá certamente favorecer o alinhamento da cultura de gestão de riscos com a cultura organizacional já existente levando em consideração que os aspetos críticos do controlo interno são a integridade, os valores éticos e a competência dos atores envolvidos.

Concretamente, podem ser sugeridas recomendações de melhoria no âmbito da eficácia e eficiência dos processos (manuais ou automatizados) da organização, no âmbito de manuais, políticas e procedimentos e até na adequação do modelo de governação. Da análise efetuada surgem as seguintes recomendações:

- atualização do sistema de informação SIGO onde está inserido o mapa de controlo e execução orçamental: inclusão paralela dos movimentos em moeda estrangeira com o respetivo câmbio e criação de ferramenta para controlo de desvios entre a execução prevista e a realizada;
- proceder à rápida implementação do SIRIC apostando na formação *b-learning* de todos os intervenientes: Embaixador, Primeiro Secretário, Técnica superior responsável pela secção consular, Assistente técnico e Técnica superior responsável pela administração de recursos;
- elaborar um manual de procedimentos onde seja considerado:
 - estrutura organizacional e descrição funcional;
 - ambiente Externo e articulação com o MNE;
 - ambiente Interno e Processos de gestão;
 - riscos associados aos processos de gestão;
 - acolhimento a novos funcionários;
 - legislação associada ao SPE.
- garantir o atempado e o correto registo no sistema de gestão consular dos atos e dos serviços dos atos consulares;
- construção de uma ferramenta e aplicação de gestão de bens consumíveis;
- integração do SIRIC com a contabilidade;
- aquisição de cofre eletrónico na secção consular, que permita o controlo de acesso com credenciais;
- divulgação aos SPE de um manual com as regras associadas e requisitos para compra de material eletrónico/informático com vista à uniformização de dispositivos dos SPE;
- sistema biométrico de controlo de assiduidade integrado com a aplicação da assiduidade que já é utilizada;

- sistema de Inventário integrado que minimize todas as situações de risco e contenha a possibilidade de consulta dos bens e sua avaliação/depreciação;
- inserir no sitio *web* da Embaixada informação sobre:
 - listagem de Concursos e Processos de recrutamento;
 - indicadores estatísticos dos serviços Estocolmo/Gotemburgo;
 - relatórios e contas da embaixada - estipular documentos de divulgação obrigatória;
 - legislação Institucional.

Como já foi mencionado, os serviços centrais do MNE fazem uma ampla difusão da informação utilizando vários canais de comunicação: correio electrónico, ofícios, circulares, *etcetera*. No entanto, não menosprezando esta difusão, ela poderia ser condensada relativamente à prestação de contas e apresentada em dezembro ou no início de janeiro utilizando para o efeito uma ferramenta de formação e aprendizagem prática como o *Webinar*. Desta forma era assegurada a ampla difusão de informação e era promovido mais um canal de interação, onde poderiam ser esclarecidas questões que surgem em todos os SPE, o que levaria certamente a uma eficiência de processos em ambos os serviços do MNE (SPE e serviços centrais).

5.3.CONCLUSÕES

Sem um regulamento interno específico relacionado com a estrutura organizacional, existe sempre possibilidade conflito no estabelecimento das funções, mesmo que as diretrizes sejam emitidas pelo responsável máximo, neste caso – o Embaixador.

O facto de existir um plano de gestão de riscos, corrupção e infrações conexas, ainda que apenas aplicável aos macroprocessos, já se considera sinónimo de adoção formal de um processo de gestão de riscos para determinadas situações. Desta forma, é conveniente que os riscos considerados no supramencionado plano sejam criticamente analisados e avaliados em relação às normas nas quais o plano assentou, a fim de determinar a sua suficiência e eficácia.

Considera-se de extrema importância reforçar os mecanismos de controlo interno de forma regular, em benefício de boas práticas de gestão e de uma atuação mais eficiente e transparente de governação.

Os procedimentos de controlo, se adotados informalmente, não perdem a sua eficácia pois pode ser observado um efetivo controlo sustentado pelas asserções relativas a

acontecimentos no período do estágio. Destas salientam-se particularmente a ocorrência, a classificação, a exatidão e existência, observadas pela mestranda que esteve diretamente envolvida no âmbito dos processos que foram alvo de análise. Relativamente à exatidão e existência, esta asserção compreendeu a confirmação de ativos e passivos existentes em determinada data, sendo os mesmos classificados e descritos de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro da administração pública – SPE.

Analisando pela estrutura conceptual do COSOII – ERM o ambiente interno da Embaixada não considera de modo formal a base pela qual os riscos são identificados e abordados pelas pessoas da organização. No entanto, não se pode afirmar que não exista uma filosofia de gestão de riscos, uma vez que já estão em curso várias medidas levadas a cabo pelos serviços centrais do MNE para tornar os processos mais ágeis e controláveis. A integridade e os valores éticos fazem parte das variáveis que não são passíveis de controlo total existindo sempre fatores externos que não se controlam.

Relativamente ao estabelecimento de objetivos nos SPE existe ainda um longo caminho a percorrer sendo que os mesmos terão de ser alinhados com a cultura e especificidade dos recursos geridos na Administração Pública, devendo ser igualmente compatíveis com o seu apetite ao risco.

Os eventos internos e externos já começaram a ser identificados e classificados, como se pode observar através dos instrumentos de pilotagem utilizados pela Embaixada e outros utilizados pelo MNE.

Considera-se a avaliação de riscos incompleta e ainda centralizada, no entanto já foi alvo de ação, ainda que não inclua todos os processos. A resposta ao risco apenas compreende os processos considerados no plano de gestão de riscos existente.

No que respeita às atividades de controlo, considera-se que integram as políticas e procedimentos que são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia.

A informação e comunicação ocorrem de forma eficaz, fluindo em todos níveis da organização. Poderia no entanto ser atingida uma maior eficiência mediante ações de melhoria como por exemplo as que a mestranda sugeriu.

Não existem evidências de a integridade da gestão de riscos corporativos ser monitorizada e ser alvo de modificações eventualmente necessárias.

Considerando as práticas da Administração Financeira do Estado Português, aquelas adotadas na Embaixada cumprem a regulamentação estabelecida.

A informalidade de procedimentos de controlo interno não afeta a eficácia do controlo interno. No entanto, apesar de os processos se afigurarem padronizados e consistentes com a regulamentação, podem não ser bem caracterizados entendidos. Da mesma forma, um processo que não é medido é dificilmente controlado impossibilitando a melhoria contínua – filosofia subjacente à Administração Pública. No que concerne ao grau de maturidade dos riscos a serem considerados na Embaixada, considera-se que existe ainda uma abordagem de riscos dispersa, uma vez que as estratégias e políticas implementadas não contemplam todos os processos. Consequentemente o apetite pelo risco não é claramente definido, não permitindo a sua gestão corporativa e total integração nas operações.

Atendendo às normas internacionais que normalizam o controlo interno e os seus procedimentos, existirão sempre variáveis difíceis de controlar, nomeadamente as exógenas, dependendo das entidades que estão na esfera de interação da Embaixada e da conjuntura global. No entanto, pensa-se que o planeamento das atividades de controlo e análise do risco são imperativos no novo paradigma da Administração Pública. Embora ainda não exista a cidadania ativa que tanto se preconiza já são visíveis esforços para que se desenvolva. Consequentemente, os *stakeholders* da Administração Pública serão cada vez mais exigentes perante a disponibilidade de informação de gestão das organizações que gerem dinheiros públicos. O *best value for the Money* vai ser constantemente reivindicado e o desafio vai residir essencialmente no planeamento atempado e no alinhamento dos objetivos com a estratégia da Administração Pública. A cultura organizacional necessita de mudar a informação de apoio á gestão e promover a transparência dessa mesma informação.

Situações como por exemplo a gestão dos ativos poderão ser consideradas problemáticas, não só no campo da transparência da informação, mas também na exatidão dessa informação. A falta de exatidão pode levar a informação distorcida e, ao nível do financiamento, pode conduzir a grandes perdas.

Atendendo às rápidas mudanças globais, tais como o aumento da emigração, da exportação e da mobilidade empresarial com um contexto mais globalizado e com avanços tecnológicos constantes pensa-se que as práticas ligadas à Diplomacia deveriam ser alvo de atualização. Essa atualização deveria considerar não só como nova prioridade a extensão do serviço público aos cidadãos residentes no estrangeiro, mas também o apoio que a Embaixada pode fornecer às empresas portuguesas que estão no estrangeiro. A reestruturação da AICEP teve como objetivo um trabalho mais articulado com a diplomacia, no entanto, os frutos dessa articulação ainda não são evidentes, sendo que as empresas em questão ainda não são acompanhadas como era suposto. Deverá ser concebida uma estrutura de apoio mais

evidente e eficiente, trabalhada em duas frentes: extensão do serviço público ao cidadão e às empresas, favorecendo consequentemente a economia Portuguesa.

O contributo da mestranda durante o estágio foi bastante apreciado e superou as expectativas pessoais. Apesar de se tratar de um contexto completamente diferente, foi bastante desafiante e foi sendo superado gradualmente conforme o planeado. As maiores dificuldades relacionaram-se com a escolha da informação a considerar neste relatório. As fontes de informação são vastas e a escolha de um caminho de estudo e reflexão foi bastante acidentada. No entanto, foi cumprido o cronograma previamente planeado.

A pesquisa acerca do Governo Sueco apesar de muito enriquecedora, retirou bastante tempo de estudo focado nos objetivos do estágio. Admite-se que o contributo da mestranda ainda poderia ter ultrapassado os limites atingidos. Face à adaptação a uma nova realidade profissional, num país diferente, considera-se que foi um bom contributo profissional, culminando numa experiência bastante enriquecedora.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Bruno. Manual de Auditoria Financeira – Uma análise integrada baseada no risco. Lisboa: Escolar Editora. 2014. ISBN 978- 972- 592- 427- 3.
- ALVES, Joaquim. Auditoria no Sector Público: uma análise ao sistema português. **Lusíada. Economia & Empresa**. Lisboa, n.º 16/2013. Disponível em: <http://www.b-on.pt/>
- ARAÚJO, Joaquim. **Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática** Universidade do Minho.2007. Disponível em: <https://scholar.google.com/citations?user=fOmTDIoAAAAJ&hl=sv>
- ARAÚJO, Joaquim. **A Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal: a experiência recente**. 2008. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8289>
- BACH, Stephen; BORDOGNA, Lorenzo. Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies. **The International Journal of Human Resource Management**. London. Vol. 22, Nº. 11, June 2011, 2281–2294. Acedido em: 22 July 2015. Disponível em: <http://www.b-on.pt/>
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação – uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora. (1994).
- BRANDÃO, Fernando de Castro. **Cronologia da História Diplomática Portuguesa**. Coleção Heuris. Ed. Europress. Ed/ Reimpressão 2013
- BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**. University of Minnesota: The American Society for Public Administration. Vol. 74, Iss. 4, 2014. p. 445–456. Disponível em: <http://www.b-on.pt/>
- BRESSAN, Flávio. **O método do estudo de caso e seu uso em Administração**. (2000).Artigo disponível em: http://www.old.angrad.org.br/resources/circuits/article/article_1024.pdf, consultado em julho de 2015.
- CAIADO, António Pires; SILVEIRA Olga; FERNANDES Maria José.. **Contabilidade Pública**. Lisboa, Janeiro 2007. [Apresentação CTOC] Acedido em 20/12/14. Disponível em: http://www.otoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089_ctoc-apresentacaocontabilidadepublica.pdf
- CARVALHO DAS NEVES, João. **Avaliação e gestão da performance estratégica da empresa**. 2ª Edição. Alfragide:Texto Editores, Lda.2011.ISBN 978-972- 47- 4297-7.
- CHIAVENATO,Idalberto. **Administração nos Novos Tempos**.2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus.2005. ISBN 85-352-1443-7.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO)
- **COSO – ERM. Executive Summary** 2004.
- **Strengthening Enterprise Risk Management for Strategic Advantage**. 2004.
- **Enterprise Risk Management – Integrated Framework – Application**. 2004.
- **Effective Enterprise Risk Oversight**. 2009.
Disponível em: www.COSO.org
- COVEY, Stephen R. **Os 7 Hábitos das Pessoas Altamente Eficazes**. Lições poderosas para a transformação pessoal. Franklin Covey, 2010.

- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving not steering**. Armonk, NY: M.E. Sharpe. 3rd ed.
- DIAS, Damasceno; LOPES, Albino; PARREIRA, Pedro. **Fusões e Aquisições – O papel central da liderança intermédia na gestão de choque de culturas**. Editora RH, 1ªed.
- DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO. **Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC**. Equipa de trabalho do DIRIC: MADUREIRA, César (coordenação); RODRIGUES, Miguel; ASENSIO, Maria. fevereiro 2013
- DOYLE, D. **Controlo de Custos – um guia estratégico**, Edições Cetop, 1ª Ed, 1999.
- DUTRA, R. G. **Custos: uma abordagem prática**, São Paulo, Atlas, 5ª Ed, 2003.
- FACHADA, Francisco. **Sistema de Controlo Interno na Administração Central do Estado: o caso dos organismos do Ministério das Finanças**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2014. Dissertação de Mestrado
- FERRAZ, David; Alexandre, Helena. **6º Congresso Nacional da Administração Pública. Instituto Nacional de Administração, I.P. Lisboa - Que espaço para uma cidadania ativa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?**. 29-30 de Outubro de 2008. Disponível em: http://repap.ina.pt/handle/10782/568?mode=full&submit_simple=Mostrar+registo+em+formato+completo
- FLORIANO, José Cebaldir; LOZECKYI, Jeferson. A importância dos instrumentos de controle interno para gestão empresarial. **Unicentro – Revista Eletronica Lato Sensu**. Ed. 5. 2008. ISSN 1980-6116. Disponível em: www.unicentro.br
- FRANCO, A. L. de S. **Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Volume I. Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa. Lisboa: Tipografia Guerra. 1974
- FRANCO, A. L. de S. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 4ª ed Coimbra: Almedina. 1997. ISBN 9789724031194
- GOMES, Emília. A Importância do Controlo Interno no Planeamento da Auditoria. **REVISORES E AUDITORES**. Janeiro – Março 2014.
- GONÇALVES, António. PME'S – A Evolução das Metodologias de Auditoria. **Revisores e Auditores**. Julho/Setembro 2008
- GOVERNO DE PORTUGAL. **Plano de ação sectorial de racionalização do TIC no Ministério dos Negócios Estrangeiros**. Horizonte 2012-2016
- GOVERNO PORTUGUÊS. SANTAREM, Visconde de. **Quadro elementar das Relações diplomáticas de Portugal com as diversas potências do mundo, desde o princípio da monarchia Portuguesa até aos nossos dias**. Tomo terceiro. Oficina Tipográfica de Fain e Thunot, MDCCCXLIII, Paris. Acedido em Abril de 2015. Disponível em: <https://books.google.se/books?id=23pPAAAACAAJ&pg=PA203&lpg=PA203&dq=rela%C3%A7%C3%B5es+diplom%C3%A1ticas+portugal+fran%C3%A7a,+ano+1522&source=bl&ots=3rOdSHQp4R&sig=aJHbyjSbOD000Up0qNW7XTGbMk&hl=ptBR&sa=X&ei=m8IHVcbpOoipsAHFs4Fg&ved=0CB8Q6AEwAA#v=onepage&q=1522&f=false>
- HISTÓRIA DIPLOMÁTICA DE PORTUGAL. Edição 1969, Editorial Verbo, Maio 1986. Dep. Legal nº 7502/85.

- IIA – THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Supplemental Guidance: The role of auditing in public sector governance**, 2nd Edition, Jan, 2012. Disponível em: <https://global.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>
- INSTITUTO DIPLOMÁTICO. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. DIREÇÃO GERAL DOS ASSUNTOS CONSULARES E DAS COMUNIDADES PORTUGUESAS. **Manual de Prática Consular**. Portugal. Coleção Biblioteca Diplomática. Dezembro 2013.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC) (2009) - **International Standard of Auditing (ISA) 315 - Identifying and assessing the risks of material misstatement through understanding the entity and its environment**. Disponível em: <http://www.ifac.org/system/files/downloads/a017-2010-iaasb-handbook-isa-315.pdf>
(ISA) 500 – Audit Evidence. Disponível em: <http://www.ifac.org/system/files/downloads/a022-2010-iaasb-handbook-isa-500.pdf>
- INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE
9100. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. 2004
9130 .The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs)
Disponível em: <http://www.intosai.org>
- JORDAN, Hugues; CARVALHO DAS NEVES, João; RODRIGUES, José Azevedo - **O Controlo de Gestão - Ao serviço da estratégia e dos gestores**. 9ª ed. Áreas Editora, 2011. ISBN 978- 989-8058-68-3
- LIRA, Miguel. **XVI Encuentro AECA.2014**. A influência dos modelos de administração pública na reforma administrativa portuguesa: o caso da avaliação do desempenho. Disponível em: <http://www.aeca1.org/xviencuentroaeca/cd/21f.pdf>
- LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas - Resenha**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2237/1505>
- MAGALHÃES, José Calvet de. **Manual diplomático. Direito Diplomático. Prática Diplomática**. Biblioteca diplomática - Série A. MNE. 3ª Ed. 1996.
- MAGONE, José M. The difficult TRansformation os state and public administration in Portugal. Europeanization and persistence of neo-patrimonialism. Oxford: Blackwell Publishing Ltd. **Public Administration**. Vol. 89, nº. 3, 2011. p.756 –782. Disponível em: <http://www.b-on.pt/>
- MENDES, Paula; SANTOS, Ana Carina; PERNA, Fernando; TEIXEIRA, Margarida. The Balanced scorecard as na integrated model applied to the Portuguese public servisse: a case study in the waste sector. **Journal of Cleaner Production**. Loulé- Portugal. Nº24. No.2012. Disponível em: <http://www.b-on.pt/>
- MARQUES, Maria da Conceição; ALMEIDA José Joaquim. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública. **Revista Contabilidade & Finanças** São Paulo SEÇÃO INTERNACIONAL ISSN 1808-057X vol.15 nº.35 May/Aug. 2004. On-line version .
- MARTINEZ, Pedro Soares. **História Diplomática de Portugal**. Lisboa: Editorial Verbo. 1986
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. **Relatório do Orçamento de estado para 2015**. Lisboa. outubro de 2014
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. **Guia prático para as missões diplomáticas acreditadas em Portugal**. Fevereiro de 2015. Consultado em: <http://www.portugal.gov.pt/media/4553058/guia-pratico-para-as-missoes-diplomaticas-09-fevereiro-2015.pdf>

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS.DEPARTAMENTO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO.
Manual de articulação com os serviços periféricos externos. Março de 2015.

MORAIS, Georgina; MARTINS, Isabel. **Auditoria Interna: Função e Processo.** 4ª Ed.Lisboa: Áreas Editora. 2013.ISBN 978-989-8058-81-2.

MORENO, Carlos. **Finanças Públicas – Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos.** UAL, 3ª Ed, 2006.

NUNES, Pedro. **Sebenta de Organização e Gestão Pública: textos de apoio.** Barcelos: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

ORDEM DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS (OROC, maio de 2000), **Diretriz de revisão/auditoria (DRA) 400 – Avaliação do risco de Revisão/ Auditoria.** Disponível em: <http://www.oroc.pt/gca/?id=280>

PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, António;ARCANJO, Manuela;SANTOS, José. **Economia e Finanças Públicas.**4ª Ed. Lisboa: Escolar Editora,2012. ISBN 978-972-592-346-7.

PEREIRA Paulo Trigo. **Economia e finanças públicas - da teoria à prática.** 2ª Ed. Coimbra: Editora Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-4009-7 .

ROCHA J. A. Oliveira. **Comunicação nos Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais. CEDREL. As Relações entre o Poder Político e os Funcionários.** Lisboa, 21 de Junho de 2001. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2908?mode=full>

ROSA, Daniela - **Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: A adopção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação.** Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2012. Dissertação de mestrado. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/4560/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_DANIEL_AROSA_MGPP.pdf

SECRETARIA -GERAL DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. **Plano de gestão de riscos de corrupção e Infrações conexas.**2013-2015.

Circulares Internas:

Circular AASE 1/97 de 9 de abril
Circular AASE 1/97, 9 de Maio
Circular DGA 194, de 22 de setembro de 2010
Circular DGA 54, de 31 de janeiro de 2013
Circular DGA 1914, de 22 de março de 2013
Circular DGA 146, de 17 de abril de 2013
Circular DGA 147, de 17 de abril de 2013
Circular DGA 148, de 17 de abril de 2013
Circular DGA 1359, de 19 de fevereiro de 2014
Circular DGA 220, de 3 de setembro de 2014
Circular DGA 221, de 3 de setembro de 2014
Circular DGA 12794, de 5 de dezembro de 2014
Circular DGA 11, de 13 de janeiro de 2015

Legislação:

- LEI nº 1/92, de 25 de novembro. **D.R.I Série-A.** nº 273 (25-11-92), p.5444(2)-5444(44).
- LEI nº 8/90. **D.R.I Série.** nº 43 (20-02-90), p.685-687.

- LEI nº 6/91. **D.R.I Série-A.** nº 42 (20-02-91), p.822-827.
- LEI nº 98/97. **D.R.I Série- A.** nº 196 (26-08-97), p.4401-4424.
- LEI nº 1/05. **D.R.I Série-A.** nº 155 (12-08-05), p.4642-4686.
- LEI nº 12-A/08. **D.R.I Série.** nº 41 (27-02-08), p.1326 (2)-1326 (27).
- LEI nº 58/08. **D.R.I Série.** nº 58 (09-09-08), p.6260-6274.
- LEI nº 8/13. **D.R.I Série.** nº 15 (22-01-13), p.462-463.
- LEI nº 66/13. **D.R.I Série.** nº 164(27-08-13), p.5180.
- LEI nº 83-C/13. **D.R.I Série.** nº 253(31-12-13), p.7056(58)- 7056(295).
- LEI nº 41/14, **D.R.I Série.** nº 131(10-07-14), p.3768 – 3791.
- LEI nº 82-B/14. **D.R.I Série.** nº 252 (31-12-14), p.6546(74)- 6546(168).

- DECRETO - LEI 47478. **D.G.I Série.** nº 303 (31-12-66), p.2479- 2500.
- DECRETO – LEI nº183/72. **D.G.I Série.** nº 127 (30-05-72), p.722 – 722(25).
- DECRETO – LEI nº155/92. **D.R.I Série-A.** nº 172 (28-07-92), p.3502-3509.
- DECRETO – LEI nº48/94. **D.R.I Série-A.** nº 46 (24-02-94), p.830-835.
- DECRETO – LEI nº49/94. **D.R.I Série-A.** nº 46 (24-02-94), p.835-842.
- DECRETO – LEI nº40-A/98. **D.R.I Série-A.** nº 49 (27-02-98), p.798 (2)-798(16).
- DECRETO – LEI nº166/98. **D.R.I Série-A.** nº 144(25-06-98), p.2814 - 2816.
- DECRETO – LEI nº301/99, **D.R.I Série-A.** nº 181(05-08-99), p.5068 – 5069.
- DECRETO – LEI nº26/02. **D.R.I Série - A.** nº 38 (14-02-02), p.1156-1191.
- DECRETO – LEI nº276/07. **D.R.I Série.** nº 146 (31-07-07), p.4889-4893.
- DECRETO – LEI nº80/07. **D.R.I Série.** nº 63 (29-03-07), p.1856-1858.
- DECRETO – LEI nº141/07. **D.R.I Série.** nº 82 (27-04-07), p.2693-2698.
- DECRETO – LEI nº86-A/11. **D.R.I Série.** nº 132 (12-07-11), p.3996(2)-3996(7).
- DECRETO – LEI nº121/11.**D.R.I Série.** nº 249 (29-12-11), p.5466-5474.
- DECRETO – LEI nº96/12. **D.R.I Série.** nº 80 (23-04-12), p.2262-2265.
- DECRETO – LEI nº129/12. **D.R.I Série.** nº 120 (22-06-12), p.3104-3109.
- DECRETO – LEI nº229/12. **D.R.I Série.** nº 208 (26-10-2012), p.6055-6061.
- DECRETO – LEI nº47/13. **D.R.I Série.** nº 67 (05-04-2013), p.1997-2008.
- DECRETO – LEI nº119/13. **D.R.I Série.** nº 160 (21-08-13), p.5009-5020.
- DECRETO – LEI nº52/14. **D.R.I Série.** nº 68 (07-04-14), p.2295-2312.
- DECRETO REGULAMENTAR 5/94. **D.R.I Série-B.** nº 46 (24-02-94), p.878-879.
- DECRETO REGULAMENTAR 27/99. **D.R.I Série-B.** nº 264 (12-11-99), p.7947-7949.
- DECRETO REGULAMENTAR 8/12.**D.R.I Série.** nº 14 (19-01-12), p.317-319.
- DECRETO REGULAMENTAR 10/12, **D.R.I Série.** nº 14 (19-01-12), p.321-.326.
- DESPACHO 14672/06. **D.R.II Série.** nº 132 (11-07-06), p.10702.
- DESPACHO CONJUNTO 409/01 **D.R.II Série.** nº 106 (08-05-01), p.7844-7846.

- PORTARIA 671/20. **D.R.IISérie.** nº 91 (17-04-00), p.7068- 7106.
- PORTARIA 320-C/11. **D.R.IISérie.** nº 250 (30-12-11), p.5538 (275) - 5538(285).
- PORTARIA 296/12. **D.R.IISérie.** nº 189 (28-09-12), p.5459- 5470.
- PORTARIA 187/13. **D.R.IISérie.** nº 98 (22-05-13), p.3011- 3013.
- PORTARIA 717/13. **D.R.IISérie.** nº 164 (31-10-13), p.32233.
- PORTARIA 11/14. **D.R.IISérie.** nº 13 (20-01-14), p.394.
- PORTARIA 1245/06. **D.R.IISérie.** nº 164 (25-08-06), p.16422- 16425.

- INSTRUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS nº 1/10 – 2ªS, **D.R.II Série** nº249 (27-12-10) p.62562-62569.
- RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS nº 71/12. **D.R.I Série** nº167 (29-08-12) p.4834-4837.
- RESOLUÇÃO DO TC 7/13 – 2ª Seção Disponível em:
<http://www.tcontas.pt/pt/actos/resolucoes/2013/res007-2013-2s.pdf>

- RESOLUÇÃO DO TC 2/2014 – 2ª Seção. Disponível em:
<http://www.tcontas.pt/pt/actos/resolucoes/2014/res02-2014-2s.pdf>
- RESOLUÇÃO DO TC 37/2014 (2/14 – 2ª secção). **D.R.II Série** nº235 (04-12-14) p.30527-30528.

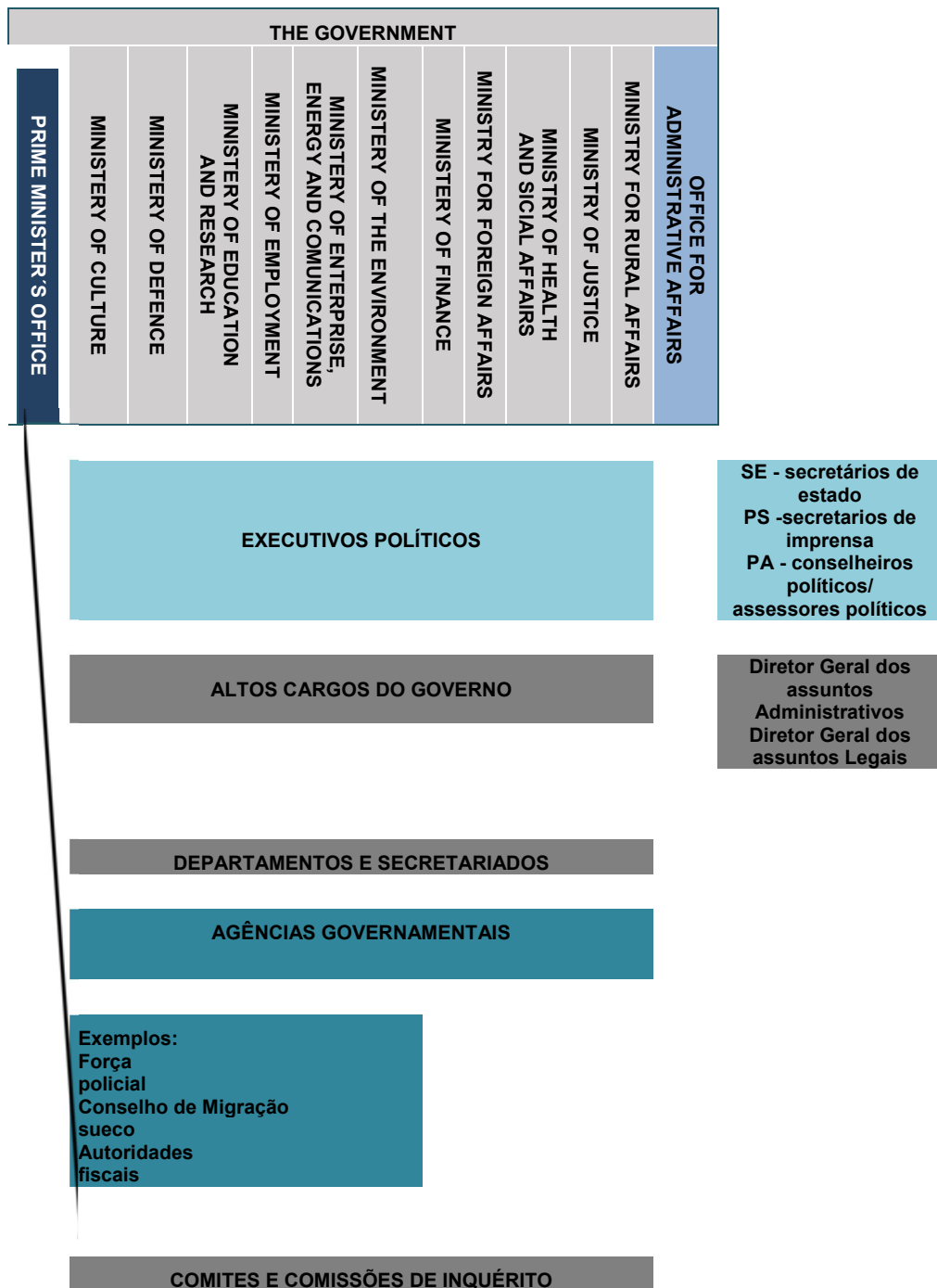
Webgrafia:

<http://www.dgo.pt/legislacao/Paginas/default.aspx>
<http://www.tcontas.pt/index.shtm>
<http://www.portugal.gov.pt/>
http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=43170
<http://www.intosai.org>
<http://www.dgaep.gov.pt/>
<http://www.pgdlisboa.pt/>
<http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/MA/Paginas/SIRIC---Sistema-Integrado-do-Registo-e-Identifica%C3%A7%C3%A3o-Civil-.aspx>
<http://razaovirtual.pt/software/sistema-de-gestao-consular/>
<http://www.portugalglobal.pt/PT/Paginas/Index.aspx>
<http://www.embassyportugal.se/>
<http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/Pages/Homepage.aspx>
<http://www.instituto-camoes.pt/>

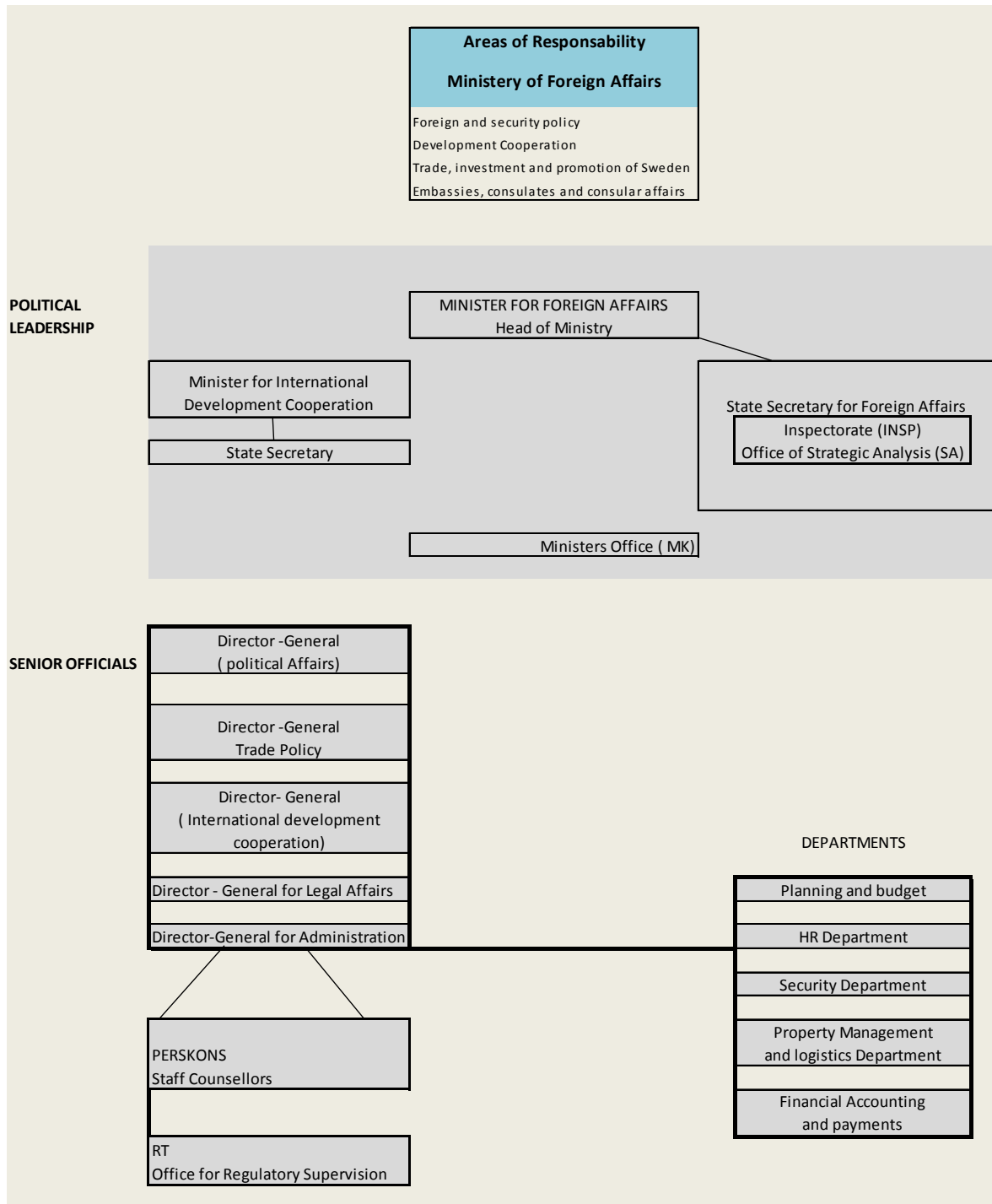
ANEXOS

Anexo I
Pesquisa Relativa ao Governo Sueco

ESTRUTURA ORGÂNICA DO GOVERNO SUECO



ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS SUECO



Intervenientes nos questionários

- Human Resources Department of Ministry for Foreign Affairs
- Planning and budget department of Ministry for Foreign Affairs
- Financial accounting and payments department of ministry for foreign affairs
- Ministry for Finance
- The Swedish National Financial Management Authority (ESV)

Email tipo:

Dear (...)

I am a Portuguese student of Management Control Masters at Coimbra Business School in the current academic year and, at the moment, I am doing a 6 month traineeship at the Portuguese Embassy in Stockholm.

As such I would like to be able to make a short comparative study about some aspects and procedures concerning the Swedish Government.

I think it would be an interesting way and a valuable opportunity of exchanging experiences.

Please, find in the attached file some questions which would help me to continue my study in this field. If possible, I would like to arrange a meeting to do an interview following these questions.

In case they are not in the sphere of your competence, please let me know who would be the adequate contact to forward this email to.

Best regards

HUMAN RESOURCES DEPARTMENT OF MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

1- How does the organization of a mission abroad look like? Are they all equally organized?
It all depends on their mission given the relation between our countries.
2 - Which criteria define the dimension of the Embassy for example in terms of number of employees?
The mission as set by the political priorities set by the Government and reflected in the distribution of resources.
3 - Do they have an organization chart?
Each mission has a document pointing out the division of responsibilities. Often there is also an organizational chart to give an overview.
4 - Do they have procedure manuals or internal regulations regularly updated?
Yes.
5 - I would like to know about your recruitment procedures: Assuming that a mission abroad has a professional driver and for some reason he quits his job, which are the main steps to recruit another one?
Vacancy is published and an open recruitment process carried out by the mission.
6 - It is needed a special authorization from the Ministry for Finance?
No
7 - Do the embassies have recruitment autonomy?
Yes
8 - Could the embassies hire external services independently?
Yes

Questions sent to Ann- Sofie Karlsson (Human Resources Department), who forwarded to Tommy Strömberg.

Questions answered by Tommy Strömberg (Human Resources Department)

Biträdande enhetschef

Departementsråd

Personalenheten

Utrikesdepartementet

Regeringskansliet

103 39 Stockholm

08-405 5180

tommy.stromberg@gov.se

www.regeringen.se

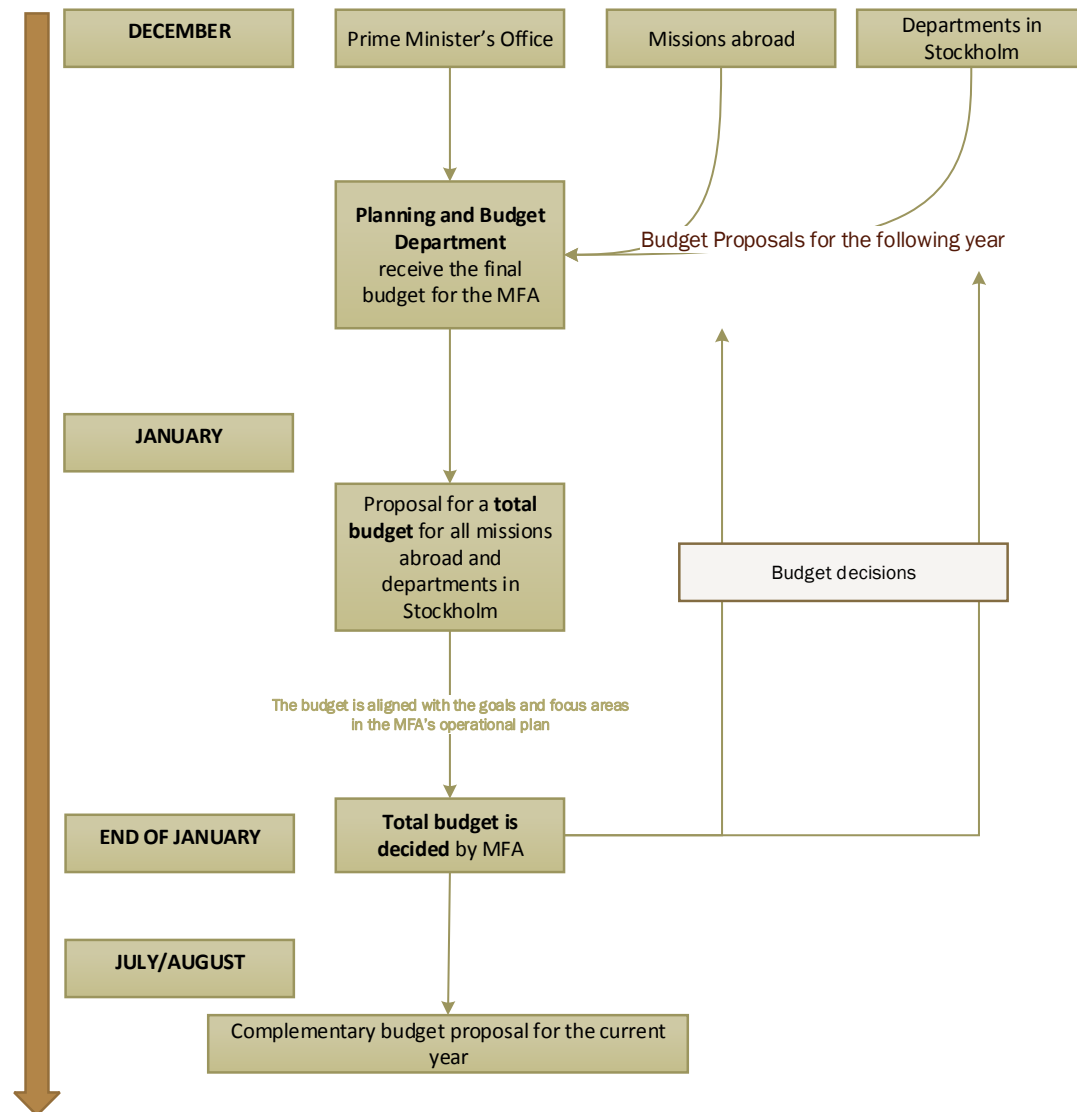
PLANNING AND BUDGET DEPARTMENT MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

1- Is it the planning and budget department that presents the annual budget for the Ministry for Foreign Affairs to the Director- General for Administration?

The Planning and budget department present a budget proposal.

2- Could you please describe the process? What are the main steps?

I will shortly describe the MFA's internal budget process. If you want to know more about the general budget process (i.e. how the MFA receive its budget) you can read in the Swedish Government Offices Yearbook "Facts and Figures 2013" at <http://www.regeringen.se/sb/d/4821/a/243649>.



During December the Planning and budget department receive the final budget for the MFA from the Prime Minister's Office.

In the beginning of December all missions abroad and departments in Stockholm hand in budget proposals for the following year to the Planning and budget department. During December and January the Planning and budget department constructs a proposal for a total budget and for all missions abroad and departments in Stockholm. The budget is aligned with the goals and focus areas in the MFA's operational plan. The total budget is decided by the Minister for Foreign Affairs in the end of January. At the same time all missions abroad and departments receive their budget decisions. In July/August the missions abroad and departments in Stockholm have the opportunity to hand in a complementary budget proposal for the current year.

3 - How many people are involved in this process?
About 10 persons are involved in this process at the planning and budget department.
4 - What are the deadlines to present this budget to the Director- General for Administration and to the Ministry for Finance?
The deadline to the Director- General for Administration is in the end of January. After the MFA receive the final budget from the Prime Minister's Office in December the MFA doesn't present a budget to the Ministry of Finance.
5 – Where can I find updated information about the amount which is managed by the Ministry for Foreign Affairs? (I have just found 2009/2010 data)
2012: 2 530 TSEK 2013: 2 560 TSEK 2014: 2 594 TSEK 2015: 2 597 TSEK
6- Is the Planning and Budget department the IT contact point for the Ministry for Foreign Affairs including missions abroad? Or does it also give support to other ministries?
The Government offices have a central IT contact point for all ministries including missions abroad.
7 - Now, about the missions abroad. How do they get their budget? At one time? By installments?
By the end of January all missions abroad receive their budget decisions and possibly a revised budget decision in August (after the complementary budget proposal)
8 – What kind of restrictions do they have in the distribution of the budget for the expenditure?
None
9 - Which percentage do they get: - For investments?
Investments are not part of the missions' budgets. Investments are decided in Stockholm.
10 - For HR expenses?
None
11- Current expenditure?
None
12- Do you have any specific rules about current liabilities? And about current assets?
Assets and liabilities are managed in Stockholm.
13 - Do the embassies use the same software as the Ministry for foreign affairs?
Yes
14 - What kind of software and specific apps do they use?
Accounting system, consular system, personnel system, and archive system.
15 - Do they keep both, informatic and manual data for the registry of citizens?
A citizen can voluntarily register on-line or in an app.
16 - Do they have some kind of software which allows to cross the data, for example in this case: A Swedish citizen who is working abroad in Belgium and is registered at the consulate. He moves now to Spain and registers at the consulate there. Does he need to contact the embassy in Belgium to cancel the previous registration? Or is this done internally?
The person can cancel the registration online or the registration will expire after one year.
17- Does your consular software give you statistic data such as gender, profession, age of people registered in missions abroad?
No
18– If a personal computer in some mission abroad (an Embassy) gets broken, could you please explain the common procedure to buy another one?

The mission contacts the IT contact point in Stockholm and the IT contact point will replace the broken computer.
19 - Do mission abroad employees pay taxes in the foreign country or always in Sweden, despite of working abroad?
Expatriate employees pay taxes in Sweden.
20- Which criteria are used to establish the fair payment to an employee abroad
Comparisons to like-minded missions and locally employers, and statistics from Employment Conditions Abroad Ltd (ECA).

Questions sent to Henrik Andersson (Planning Section) who forwarded to Daniel Nilsson

Questions answered by Daniel Nilsson

(Planning and Budget Department)

MINISTRY FOR FINANCE

QUESTION: 1 – Since last spring (throughout the year), all ministries including the Minister for Finance were studying issues (making forecasts, negotiating reforms, etc) to improve the tax policy in order to create a fair and well balanced way of government. And in spring, the Ministry for Finance presents the Spring Tax Policy Bill or the budget bill to the Riksdag (Swedish parliament). Then in autumn, comes the Government's Budget Bill.

Could you please describe some details of this process? For example:

- The deadline to submit the Spring Tax Policy Bill;
- When is the government Budget Bill published? Is it always have the same deadline?

ANSWER:

KEY MILESTONES IN THE CENTRAL GOVERNMENT PROCESS

1. APRIL YEAR 1 - THE SPRING FISCAL POLICY BILL

The Government submits the Spring Fiscal Policy Bill to the Riksdag by no later than 15 April. The Spring Fiscal Policy Bill contains guidelines for economic policy and budget policy. The Riksdag adopts a decision on the Spring Fiscal Policy Bill in June.

Together with the Spring Fiscal Policy Bill, the Government also submits a revised budget for the current year.

2. SEPTEMBER YEAR 1 - THE BUDGET BILL

The central government budget applies for one year at a time, but sometimes revisions need to be made after it has started to apply. In this case, the Government will submit a revised budget.

On 20 September at the latest the Government presents the Budget Bill to the Riksdag. In election years, it may submit the Budget Bill slightly later. The Bill contains the Government's proposals for the central government budget for the next budget year.

Members of the Riksdag are free to submit counter-proposals to the Government's proposals. Before the Chamber of the Riksdag takes a decision on the central government budget, the proposals contained in the budget need to be considered by the various parliamentary committees. The Committee on Finance has a special role in this process.

3. NOVEMBER

The Riksdag has until the end of November to determine the total limit for central government expenditure, as well as the limits for each expenditure area. In mid-December it decides how the money for each expenditure area is to be allocated. The Riksdag also takes a decision regarding the estimate of central government revenue.

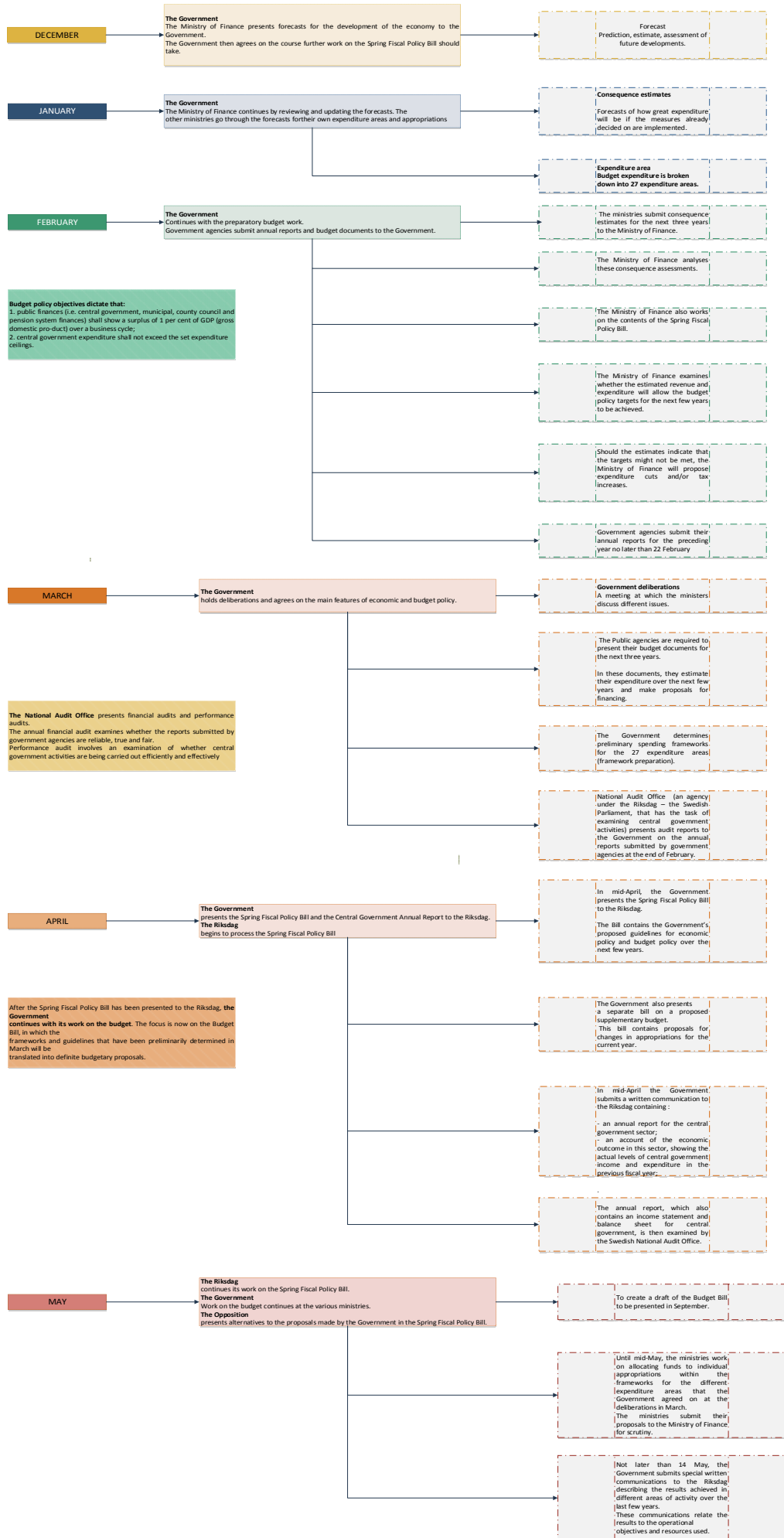
4. APRIL AND SEPTEMBER YEAR 2: REVISED BUDGETS

Sometimes things do not go as the Government and Riksdag had expected. An agency may, for example, need more money than anticipated. In such cases, the Government can propose an amendment to the central government budget. This is known as a revised budget, and the Government submits such proposals in April and September.

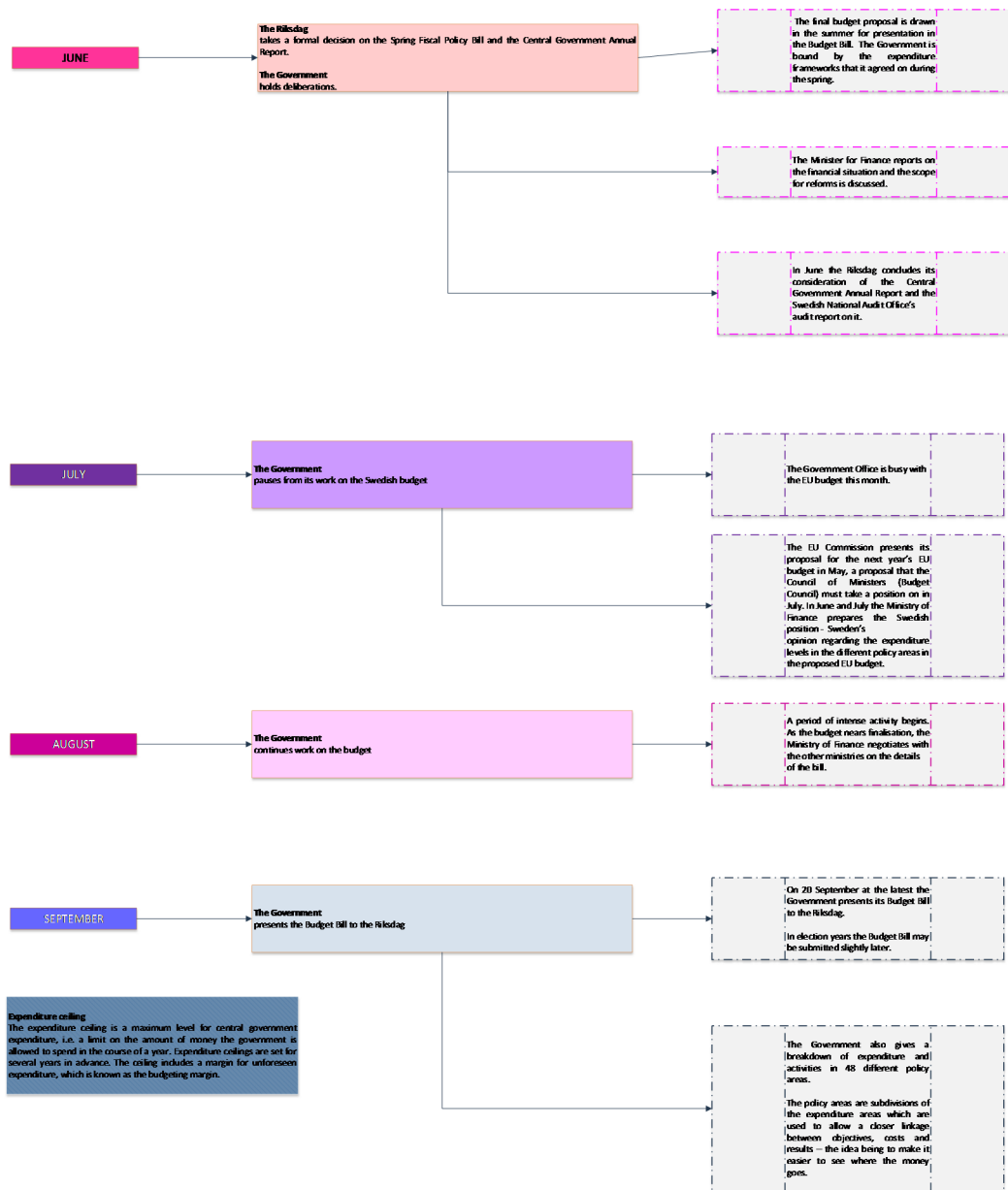
TWO BILLS THAT DIFFER IN CONTENT

In the spring the Spring Fiscal Policy Bill is presented and in the autumn comes the Government's Budget Bill.

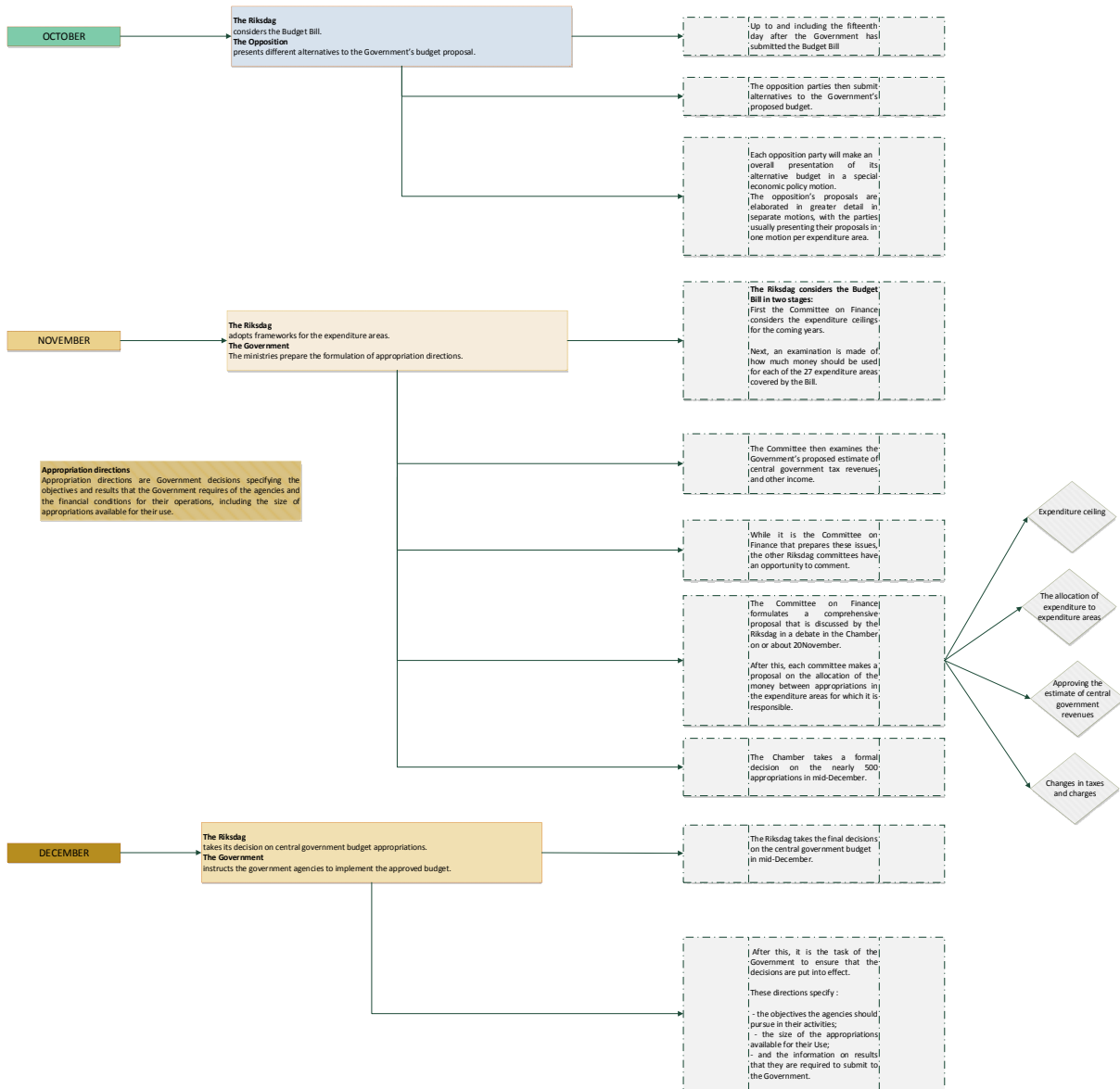
The Spring Fiscal Policy Bill contains the Governments proposed guidelines for **economic policy** and **budget policy** over the next few years and in the longer term. In the Budget Bill these proposals are then turned into a central government budget for the year to come. This Bill presents detailed proposals for the distribution of government expenditure between the various expenditure areas.



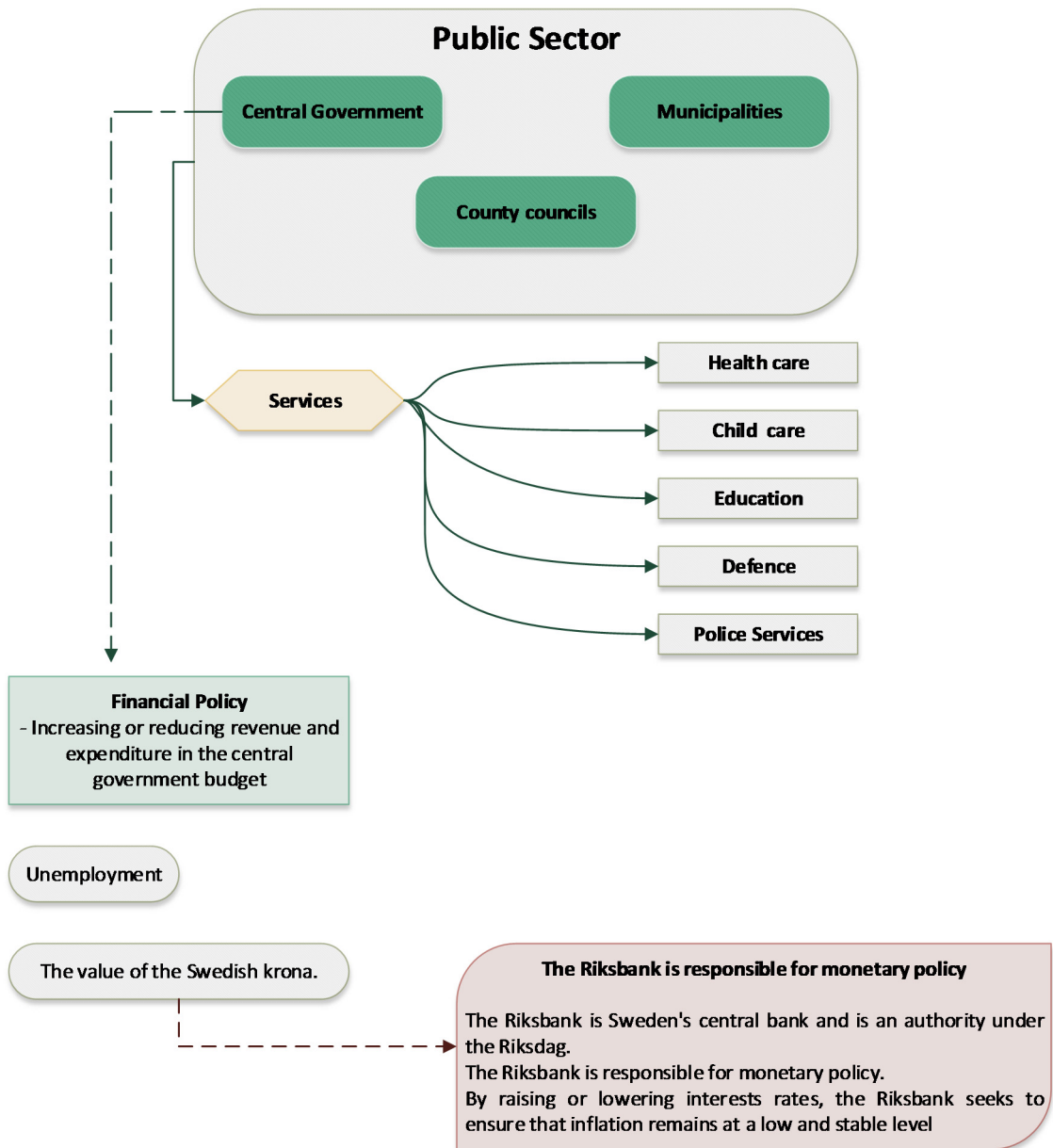
THE CENTRAL GOVERNMENT BUDGET PROCESS



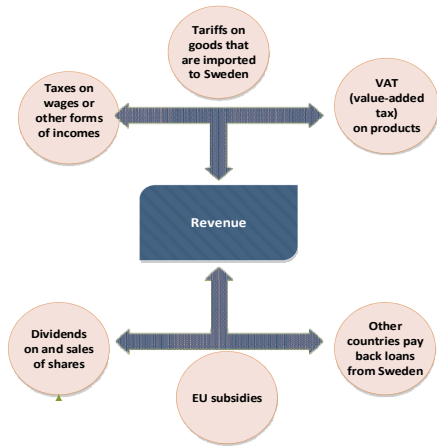
THE CENTRAL GOVERNMENT BUDGET PROCESS



PUBLIC SECTOR



REVENUE, EXPENDITURE AND DEBT



- EXAMPLES OF DIFFERENT SOURCES OF CENTRAL GOVERNMENT REVENUE:**
- Taxes (e.g. income tax, VAT, tariffs)
 - Income from central government activities (such as fees for ethical testing of research relating to human beings)
 - Income from the sale of shares, buildings, machines or land
 - Repayments of loans by other countries
 - Depreciation (e.g. on property), amortisation payments and national pension contributions
 - Subsidies and grants from the EU

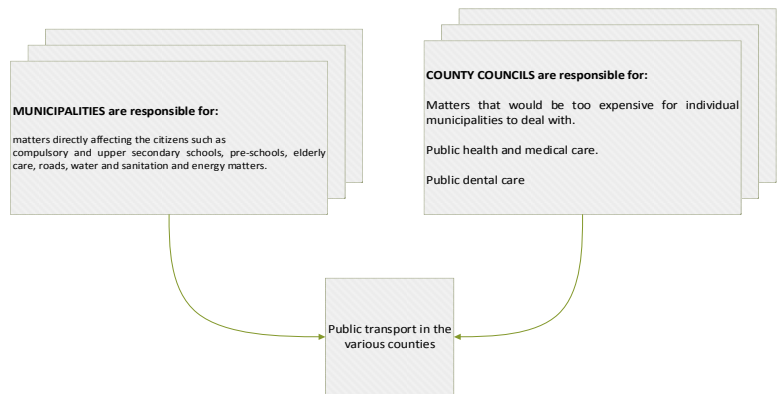
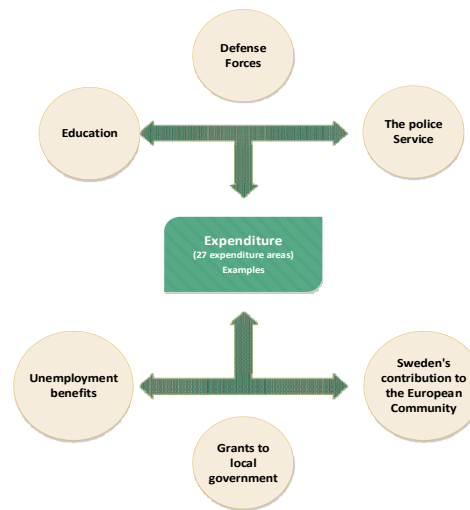
Determining revenue is not as easy as determining expenditure. The Government's main source of revenue is different forms of tax. The size of the tax revenues depends on the way in which the economy develops, and this can be difficult to predict in detail.

Sweden's national debt

Government borrowing rate 0.47 %

The National Debt Office (Riksgälden) is the public authority responsible for dealing with.
Mission: to finance the central government's deficit and simultaneously to minimize long-term costs taking risk into account

The Riksbank's planned purchases of government bonds do not affect the government's financing needs or the policy for debt management.
For example: The Riksbank has decided to buy government bonds for SEK 10 billion. The Riksbank will not buy the bonds directly from the Debt Office but in the secondary market in an auction format.



**2 - Which are the government budgetary principles followed by Ministry for Finance?
Are they similar to ours in Portugal?(Principle of annularity; Principle of Unity and Universality; Principle of Balance;
Principle of Specification; Principle of not consignment; Principle of no compensation)**

Principles for finance:

The main principle - increased expenditure is to be financed by cutting other expenditure.
Permanent expenditure increases are to be financed with permanent expenditure cuts.
Temporary savings cannot be used to finance more long-term expenditure increases.

The source of financing should not include dynamic effects. However, an analysis of dynamic effects should be included in the basis for the decision.

Income from sales of state-owned assets, dividends or capital reimbursements are booked under revenue headings, which means they are not directly assigned to the financing of increased expenditure in specific activities.

Budgeting and accounting Principles:

Budget Act (Ch. 3)

Principle of completeness - The Draft Budget is to include all revenues and expenditures as well as other payments that affect the central government borrowing requirement.

Expenditures are to be booked on the expenditures side of the budget, revenues on the revenue side.

Departures from gross accounting are allowed in cases where the Riksdag has decided that revenues may be used for a particular purpose by other means than a decision on appropriations (special destination). Such revenues shall not be budgeted and booked under revenue headings.

This exception does not apply to tax revenues, which are invariably to be budgeted and booked under revenue headings.

The Budget Act includes a separate rule to the effect that expenditures may not be budgeted and booked under revenue titles.

The principles for different categories of revenues and expenditures are set down in the Budget Act (Ch. 4, Art. 2 & 3).

Chapter 4 Reporting against income headings and appropriations

Section 2 *Income from taxes and fees shall be reported in the budget year to which the revenue belongs. Other income shall be reported in the budget year to which the income belongs.*

If income approved pursuant to Chapter 3, Section 6, second paragraph is reported against appropriations, however, the reporting shall be made on the same grounds as apply to the expenditures reported against appropriations under Section 3.

Section 3 *Expenditures for transfers shall be reported in the budget year when payment is made. Administrative expenditures shall be reported in the budget year to which the costs belong. Other expenditures shall be reported in the budget year to which the expenditures belong.*

Section 4 *Reporting shall be made on a current basis.*

On the **revenue side**, income from taxes and charges is to be booked under the revenue heading for the budget year to which they refer, i.e. the relevant tax year. Other income shall be booked under the revenue heading for the budget year to which they refer, i.e. the accounting or invoicing date.

On the **expenditure side**, transfer outlays are to be assigned to the budget year in which payment occurs, administrative expenditures to the budget year in which the costs are incurred and other expenditures to the budget year to which they refer, in practice the year they are invoiced or similar.

The cash accounting principle - transfers are paid out in the year to which the support refers. Departures from this principle may be necessary under exceptional circumstances, in which case the Government should motivate them.

The balance principle - This means that an increased appropriation in a particular expenditure area can now be proposed only if it is balanced by reducing another appropriation in the same area.

Every municipality and county council is to budget revenue so that it exceeds budgeted expenditure. A local government may budget for a temporary deficit under special circumstances, e.g. if it has a strong financial position or if measures in one budget year entail costs but promote future cost cutting or sound economic management.

The assessment of what constitutes special circumstances has to be done from case to case. If a local government ends a year with a deficit, the main rule is that the deviation must be corrected within three years.

Compliance - As the surplus target is primarily a forward-looking anchor for fiscal policy, whereby a room for reform or a need for consolidation measures is determined, compliance is checked in the first place from a forward-looking perspective.

A backward-looking analysis is also made, however, to detect the occurrence of systematic faults in fiscal policy, which might lower the probability of target compliance in the future. If systematic deviations result in a markedly altered debt ratio, the level of the target and its implementation may also need to be reassessed.

Rule:

Surpluses that are large because economic conditions are particularly favourable are not to be used to finance permanently increased expenditures or tax cuts.

Principles for stabilisation policy

When demand in the economy is disrupted the economy will normally be stimulated through monetary policy during an economic downturn and restrained during an upswing. In the event of such disruptions, fiscal policy aids economic stabilisation, mainly through decreased tax revenues and increased expenditures in economic down-swings. Furthermore, unlike monetary policy,

fiscal policy plays a role in managing specific problems that can arise in the economy in a downturn. In major disruptions in demand and supply, fiscal policy may be required to provide support for monetary policy.

Principles for central government intervention in financial markets

Effective central government intervention in financial markets requires a clear division of roles between authorities, and clear principles as to what then applies to safeguard public finances.

Principles concerning openness and transparency

Fiscal policy reporting must be clear and transparent. This is to ensure that the framework has a governing role and to facilitate follow up of the policy.

Principles for dealing with target deviations

Correcting surplus target deviations with allowance for the business Cycle

Assessed surplus target compliance

	<i>Above the target</i>	<i>On target</i>	<i>Below the target</i>
<i>High</i>	Balance-weakening measures when the economy slackens	No measures	Balance reinforcement at a moderate rate
<i>Normal</i>	Balance-weakening measures at a moderate rate	No measures	Balance reinforcement at a moderate rate
<i>Low</i>	Balance-weakening measures at a high rate	No measures	Balance reinforcement as the economy recovers

If public sector net lending is assessed to be permanently above (below) the surplus target and resource utilisation is low (high), measures to weaken (reinforce) the balance can be implemented at a relatively high rate, which as a rule also leads to **more balanced resource utilisation**.

In this context, consideration is also paid to whether or not the spectrum of risks around the forecast is symmetric. If a sizeable weakening of the balance is called for, spreading it over several years can be preferable if the economic situation warrants this.

On the other hand, when **resource utilisation is assessed to be normal** and **public sector net lending's target deviation is persistent**, measures should be taken more gradually.

A more expansionary policy may be justified if the reforms are structurally appropriate. But if **public sector net lending is permanently above (below) the target when resource utilisation is high (low)**, reforms that weaken (reinforce) the balance should be largely deferred until economic activity slows (recovers).

The above figure is a simplified picture of different decision-making situations. In practice, other circumstances than those shown in the figure may also need to be included in the assessment of how target deviations should be managed in a particular situation.

For example, the economy can be hit by cyclical shocks that are asymmetric, whereas the figure presupposes they are symmetric. When net lending is assessed to be permanently below the surplus target and the economy is weak, the figure assumes that necessary consolidation measures can wait until the next cyclical upswing so that fiscal policy does not exacerbate the economic downturn.

However, in practice another **negative shock can hit the economy before resource utilisation has returned to normal**, in which case **the goal of avoiding a procyclical fiscal policy must be weighed against the risk of public finances not being perceived as sustainable in the long run**.

Such a situation can motivate **budget reinforcements even though resource utilisation is low**.

Note also that the figure is primarily intended to describe the conflicts between goals that can arise in connection with initial deviations from the surplus target, given that fiscal policy shall normally not be procyclical.

Even when net lending is in line with the target initially, **stabilisation policy can motivate a temporary deviation from the target**. It is important, however, that stabilisation policy is based on clear principles so that deviations from the target for other reasons are not motivated with reference to stabilisation policy.

The principles for stabilisation policy

Unlike monetary policy, fiscal policy has a role to play in managing specific problems that can arise in connection with an economic downturn. Examples are the reinforcement of various measures of labour market policy and dealing with consequences for redistribution policy.

This question is largely answered here:

<http://www.government.se/sb/d/2106/a/163966>

<http://www.government.se/sb/d/14625/a/164299>

3 - Portugal is handling with the complex and long process to adapt EPSAS – European Public Sector Accounting Standards.

In Public Administration we are still using, for example: POCP – Official Public Account Plan for Public Administration; SNC – Accounting Normalization System for Public Companies ; POCE – Official Public Account Plan for the Education Sector; POCMS - Official Public Account Plan for the Health Sector; POCISSSS - Official Public Account Plan for the Social Security Sector.

Does Sweden have a different official system of accounts for public and private entities/enterprises? What do you call them in this case?

"I believe this question would be most effectively put to The Swedish National Financial Management Authority, ESV. Possibly to Mikael Marelius, see the bottom of this page: <http://www.esv.se/amnesomraden/Prognoser-och-utfall/Nationalrakenskaper/>"

For central government – the state – Sweden has a mandatory set of reporting codes "S-codes" for the agencies' reporting to the central government accounting system. Besides that, there is a voluntary "BAS-kontoplan för statliga myndigheter" – "Basic chart of accounts for central government agencies". The basic chart of accounts is connected to the S-codes, but the S-codes are in less detail.

For local government – municipalities and county councils – the ESV does not have detailed information. The municipalities are independent from the state, and we believe they may in many cases use the basic chart of accounts for business enterprises in general, "BAS-kontoplanen". However if you need specific information on local government sector, you may contact the Swedish union of municipalities and county councils, Sveriges kommuner och landsting (SKL).

For social security, we believe that the few units included in this sector in Sweden (pension funds), use general accounting principles for business enterprises or financial enterprises, which could include "BAS-kontoplanen".

Question answered by Mikael Marelius (The Swedish National Financial Management Authority, ESV)

4 - What kind of tools and/ or procedures do you use to identify risks to public finances at an early stage? I would like to understand a little about some of them.

"I'm afraid I can't. Let me give some thought to who could."

The Swedish National Financial Management Authority, ESV, is an agency under the Government tasked with developing and administering the financial management of central government operations. Is his work to identify risks to public finances at an early stage. The main goal is the transparency of all the financial information. That why ESV provides monthly and annual outcomes. I believe these outcomes are early warning systems.

Monthly:

ESV compiles and publishes the outcome of the central government budget every month no later than the last working day of each month.

The outcome includes:

- report of expenses by expenditure area
- report of revenues by revenue area
- comments on outcome and significant deviations compared with the previous year.

Annual outcome:

Every year, ESV compiles the outcome of the central government budget for the past year. The outcome thereafter becomes part of the Government's annual report to the Riksdag, which is compiled in the Central Government Annual Report.

The outcome is based on the agencies' reporting of outcomes in the central **government information system Hermes** and the Riksdag's decision on the budget.

The agencies conclude their reports in February when the financial year ends. ESV submits the final outcome to the Government no later than 15 March.

The outcome includes:

- report of outcome by expenditure area
- report by revenue area
- comparison with the central government budget and the amende budget
- comparison with the previous year
- comments on deviations from the budget
- supplementary tables, analyses and comments.

ESV also compiles a statistics publication, time series, central government budgets, etc. The publication primarily contains time series of the central government budget in different cross-sections.

Central Government Annual Report

Every year, the Government submits an annual report of the entire central government operations to the Riksdag.

ESV produces a basis for the Central Government Annual Report. This basis consists of a sheetstatement of financial performance and a statement of financial position, as well as a cash flow statement with notes for all central government agencies.

The statement of financial performance and statement of financial position are consolidated, i.e., they are produced with methods corresponding to those used in consolidated financial accounts.

ESV's basis for the Central Government Annual Report also contains other supplementary information on e.g., contributions to and subsidies from the EU, central government debt in the form of a general summary of the entire central government sector, including the old age pension system and government enterprises.

The ESV, makes also independent forecasts and analyses of the central government budget and public finances.

The forecasts constitute a ground for fiscal policy and are based on current decisions and proposed legislation from the Government and the Riksdag. Parliamentary resolution and notifications have to be concrete in order for ESV to estimate the effects on public finances.

ESV's forecasts are **published four times a year** and are based on ESV's assessment of the macroeconomic development and on financial reporting from government agencies.

<http://www.esv.se/ESV/English/Outcome-of-the-central-government-budget/>

<http://www.esv.se/ESV/English/Forecast-central-government-budget-and-public-finances/>

5 – Does the Ministry for Finance have an internal Auditing department? How often do they proceed to internal audits?

The Swedish ministries are part of a single agency, the Government Offices of Sweden, which has its own internal auditors.

The task of the internal auditors is to examine all activities taking place at the Swedish Government Offices, including the activities of commissions and committees and of Sweden's diplomatic representation. Among other duties, the internal auditors are to conduct an independent scrutiny of the Government Offices management and supervisory controls and to consider how the authority meets the requirements of financial reporting. The activities of the auditors are governed by special instructions and work procedures.

The internal auditors proceed in their work from the concepts of risk and degree of importance, and employ professional methods. The controls undertaken in the Internal Audit Plan, which is decided annually by the Government Offices, are rated a matter of priority. Before the Internal Audit Plan is approved by the Permanent Secretary at the Government Offices, consultations are held with the authorities external auditors, **the Swedish National Audit Office**.

The Swedish National Audit Office

According to the Instrument of Government, each Auditor General decides independently on what is to be audited, how the audit is to be conducted and its conclusions.

According with the Swedish NAO's instruction states: the Auditors General decide jointly on a division of audit responsibility between themselves into audit areas. The following is a presentation of this division into audit areas, by expenditure areas in the state budget. In the **Swedish national audit office annual audit plan**, the audit areas are also presented by audit object of the financial audit.

Audit area 1 Gudrun Antemar

The Swedish political system (parts of; the Government Offices) / International cooperation /International aid/ Migration / Healthcare and social care /Integration and equality/ Student aid/ Education and university research/b Culture, media, faith communities and leisure

Audit area 2 Claes Norgren

The economy and financial administration (parts of; Public finances)/Tax, customs and enforcement/ Labour market and working life/ Spatial planning, housing provision, construction and consumer policy/ Regional growth/ General environmental and nature conservation/ Energy/ Communications/ Agriculture, forestry, fishing and associated industries/ Trade and industry (including state-owned enterprises and foundations)/ General grants to municipalities/ Interest rates on government debt, etc./ Contributions to the European Union Revenues in the government budget

Audit area 3 Jan Landahl

The Swedish political system (except the Government Offices)/ The economy and financial administration (parts of; Financial administration and Administration policy)/ The judicial system/ Defence and civil contingencies/ Financial security in the event of illness or disability/ Financial security in old age/ Financial security for families and children

<http://www.government.se/sb/d/3778/a/22015>

http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16043/Granskningsplan%202012_13%20eng.pdf

Central government internal audit

Central government internal audit is the type of auditing conducted in accordance with the Internal Audit Ordinance (2006:1228). The Government tasks certain agencies with establishing internal auditing in accordance with the ordinance. The task is always documented in the agency's instruction. So that the internal audit can be considered established, the Internal Audit Ordinance imposes requirements for an internal audit director to be employed at the agency.

In accordance with the Internal Audit Ordinance, the internal audit must be conducted in line with both generally accepted internal audit standards and internal auditors' standards. For further interpretation of generally accepted internal audit and internal auditor standards in central government, **guidance can be found in International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing.**

6 – I have read that the fiscal policy framework leaves scope allowing a new government to propose new levels for the expenditure ceiling concerning years already approved. What kind of internal control tools and key performance indicators does the Ministry for Finance use to measure the government's performance?

One of the most important tools come from The Economic Affairs Department – **updated forecasts**.

The Government always presents forecasts for the Swedish economy and public finances in connection with the Spring Fiscal Policy Bill in April and the Budget Bill in September. These forecasts are normally updated a few times in between and they **provide key indicators such as: gross domestic product GDP, imports, exports...etc**

See on <http://www.government.se/content/1/c6/24/83/74/71ce3d7d.pdf>

It is extremely important monitoring **household consumption** which is expected to contribute to the recovery and **Unemployment** that is also expected to decrease at a slower pace than the Ministry of Finance previously anticipated, which is primarily due to greater growth in the labour force as a result of stronger population growth.

The work of the Economic Department is centered in:

- forecasts concerning economic trends and public finances
- analyses of the use and distribution of society's resources
- analyses of distribution and long-term estimates
- analyses of the labour market and education systems
- impact assessments of the tax, benefits and welfare systems in the household sector
- analyses of whether major proposals being prepared at the Government Offices are consistent with economic policy objectives
- advice on the design of economic policy
- economic policy cooperation within the EU and the OECD

All these forecasts, analyses and impact assessments give a contribute to measure the government's performance

See reading proposed above, but also:

<http://www.government.se/sb/d/9513>

and especially <http://www.government.se/sb/d/18191/a/248347>

**7 – During a current year how often are performance assessments made and reported?
Do you use procedure manuals?**

Among the ways of managing the administration, the Government uses **financial management and performance management** (these constitute parts of the central government financial management). The Government also has other management tools, such as organisational management, management via the appointment of senior management, and procedural management, i.e., rules for how agencies are to operate.

Financial control

The public authorities' fundamental instrument for financial control is **the appropriation and allocation of grants**, as well as **rules and conditions for grants and contributions, sanctions and borrowing limits**. The primary means of financing central government operations is via appropriations, contributions and subsidies.

Performance management

In the Government's management of its agencies, performance management is **carried out via instructions** (or equivalent), **appropriation directions and other decisions**. The instruction includes the agency's objectives and tasks, as well as periodic reporting requirements. Where necessary, the appropriation direction sets out annual targets, tasks and reporting requirements.

In the annual report, **the agencies report on their performance in relation to the tasks set out by the Government in the instruction** and, where applicable, the appropriation directions or other decisions. The line ministries and agencies also discuss results in a government-agency dialogue. In **performance management, there are also sources of information other than the annual report, such as investigations or evaluations of the agency's performance**.

Evaluations of central government operations provide knowledge of **how central government funds are used and what the results are**. To make more room for new reforms, it may be necessary to review existing operations. This places demands on information that indicates whether or not the operations lead to desired changes in society. Evaluations thus provide a basis for developing and improving central government operations.

The agencies **can formulate goals for the operations which can be presented in a plan of operations. The follow-up of operations is often conducted at regular intervals during the year. There are however no requirements for agencies to apply performance management to internal management.**

Agencies' internal management

The Government appoints the agencies' top management. The top management is accountable to the Government for the agency's operations and must ensure that they are conducted effectively and in accordance with the law (according to applicable law and the obligations entailed by membership in the EU), and that the agency makes efficient use of central government funds and reports on this in a reliable and accurate manner.

Agencies are normally led by a head of an agency, in some agencies by a board of directors or a committee. **An agency's top management has large freedom to formulate its own internal management based on the agency's conditions and on how it wishes to lead the organisation.** There are opportunities for adapting its operations.

Regulation of the internal management

However, the agency's management does not have full freedom to formulate the internal management as it sees fit; there are limitations and regulations in different ordinances such as the Government Agency Ordinance. **The Government Agency Ordinance applies to all administrative agencies under the Government, unless otherwise specified by laws or other ordinances.** The courts, for example, are not covered by this ordinance. **Certain agencies must conduct internal audits and are thus also covered by more detailed regulations concerning risk-management. These agencies must also submit an assessment in their annual reports as to whether the internal control is satisfactory. However, all agencies must have an internal control which functions satisfactorily.**

Internal control

Internal control is the process which ensures with reasonable certainty that an agency fulfils its tasks and goals in accordance with the requirements of the Government Agency Ordinance. An agency's top management is accountable to the Government for the agency's operations and must ensure these are conducted

- effectively
- in accordance with applicable law and other obligations entailed by Sweden's membership in the European Union
- with a reporting ethic characterised by reliability and accuracy
- with efficient use of central government funds
-

<https://na.theiia.org/OntolicaSearch/Pages/DefaultResults.aspx?k=Internal%20Audit%20Ordinance%20sweden&ct=Site&cs=Mandatory%20Guidance&ref=https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance&ret=https%3A%2F%2Fna.theiia.org%2Fstandards-guidance%2Fmandatory-guidance%2FPages%2FStandards.aspx>

8 – I would like to understand a little about the relationship between MF and MFA. In the budgetary field, does the Ministry for Finance have a control role on the performance of the Ministry for Foreign Affairs? In which areas does the MF have a strong influence and control?

The role of the ministry of finance is to coordinate the central government budget process and prepare the groundwork for government bills, legislation and decisions in consultation with all other ministries including the ministry for foreign affairs. Main activities and responsibilities include assessment of proposals presented by the ministries, and to analyze and scrutinize budget forecasts of the level of expenditure in the annual central government budgetary process.

Anders Hedberg (civil servant at the Division for Budget, Ministry of Finance)
anders.hedberg@regeringskansliet.se.

9 – In the taxes field what concrete measures are being discussed to create a good environment and competition for new business starts?

Again, please see <http://www.government.se/sb/d/18191/a/248347>

As for measures beyond the budget bill for 2015, this is not something the government, or more specifically the Ministry of Finance, can reveal at this time.

Concerning the budget bill there are some Financing and budget reinforcements **Income increases:**

Lower taxes for pensioners
Increased eco taxes
Energy taxes
Restriction on upward adjustment of the threshold for state income tax
Abolished tax credit for domestic services (RUT) for help with homework and other school work
Halved tax credit for domestic services (RUT) for people under the age of 65
Increased tax on beer, wine, spirits and tobacco
Increased tax on thermal output of nuclear reactors

Questions answered by Gustaf Löfgren

Final Answer:

“Please find initial responses below. Many of your questions are at a level of detail that, to my mind, makes them difficult to handle efficiently in an interview. If, having studied them carefully, you think it would nevertheless be valuable to conduct such an interview to pose follow-up questions, do get in touch!”

Gustaf Löfgren
Politiskt sakkunnig åt finansminister Magdalena Andersson
Finansdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
08-405 26 18
072-242 68 80 gustaf.lofgren@regeringskansliet.se www.regeringen.se

Question 3 forwarded to Mikael Marelus from The Swedish National Financial Management Authority, ESV.

Question 9 forwarded to Anders Hedberg, a civil servant at the Division for Budget, Ministry of Finance.

Links de estudo que foram aconselhados à mestranda e que ajudaram a completar a pesquisa:

<http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/The-budget/>

<http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/The-budget/Revenue-expenditure-and-debt/>

<http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/The-budget/The-budget-process/>

<http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/The-budget/The-budget-process/The-Spring-Fiscal-Policy-Bill/>

<http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/The-budget/The-budget-process/The-Budget-Bill/>

<http://www.government.se/sb/d/2855>

<http://www.government.se/sb/d/10494/a/102211>

Anexo II

The Stockholm Consular Newsletter

Disponível no *link*:

http://www.embassyportugal.se/index.php?option=com_content&view=article&id=465%3Astockholm-consular-newsletter&catid=41%3Ageral&Itemid=77&lang=pt



The Stockholm Consular Newsletter

Nr.2

January-June 2015

The contents of this newsletter are the sole responsibility of the participating Embassies



Priorities and Programme of the Latvia Presidency of the Council of the European Union

During its Presidency in the EU Council Latvia will focus on **three overarching priorities**:

COMPETITIVE EUROPE: The main goal - generate jobs and economic growth in the EU Main tasks: to work on the Investment Plan for Europe; to continue the work on strengthening the Single Market; to launch discussions and start working on the Energy Union; to promote industrial competitiveness. **Main topics on the Agenda:** the Investment Plan; strengthening the Single Market; enhancing the competitiveness of industry and related service sectors; establishing an Energy Union.

DIGITAL EUROPE: The main goal - develop the base for a truly digital Europe Main tasks: to advance data protection; to work on the Telecommunications market package; to start discussions on the Digital Single Market strategy.

Main topics on the Agenda: building a stronger and more coherent data protection framework; enhancing cyber security; facilitating initial discussions on the Digital Single Market strategy; seeking an overall compromise on the Telecommunications market package; becoming digital by default

ENGAGED EUROPE: The main goal - engage in issues of global importance Main tasks: to facilitate the review of the Neighbourhood Policy; to move forward with the transatlantic partnership; to focus on post-2015 development goals.

Main topics on the Agenda: the European Neighbourhood Policy with its Eastern and Southern dimensions; strengthening the transatlantic partnership; the EU-Central Asia Strategy; post-2015 development goals; to ensure safety of people; remain committed to an EU enlargement policy. The Programme of the Latvian Presidency of the Council of the European Union (1 January - 30 June 2015) <https://eu2015.lv/images/PRES_prog_2015_EN-final.pdf>

NEW APP: Mobile application "Celo droši" (travel safely) is for Latvians who are planning a shorter or longer trip abroad, even for experienced travellers. It will help to successfully prepare for the trip, warn about possible risks, as well as give directions where to seek help in emergency situations. <http://www.mfa.gov.lv/en/component/content/article/369-domestic-news/42588-mobile-application-celo-drosi-is-for-everyone-who-is-planning-a-shorter-or-longer-trip-abroad-even-for-experienced-travelers-2?Itemid=353>

CONSULAR INFORMATION: <http://www.mfa.gov.lv/en/stockholm/consular-information> Latvia has honorary consuls in Stockholm, Nybro, Visby, Karlskrona, Göteborg, Eskilstuna and Örebro: <http://www.mfa.gov.lv/en/stockholm/embassy/honorary-consuls/> You can also follow us on: <https://www.facebook.com/LVEmbassySWE> Twitter <https://twitter.com/LVEmbassySWE>.

For Latvian Film Evenings and other activities pls. see <http://www.zla.se/>



Swedish Ministry for Foreign Affairs Utrikesdepartementet (UD)

Statistics point to more than 18 million Swedish trips abroad in 2013. Most popular destinations are within the EU. Spain is topping with more than 2.5 million visits.

This summer we introduced a new online registration service for swedes travelling abroad at:

www.swedenabroad.com/svensklistan.

Applications for passports are no longer treated by our embassies in the Nordic and Baltic countries.

Check out - and like - us on Facebook:

www.facebook.com/UDresklar.



Austria entered the EU on January 1st, 1995 and is thus celebrating 20 years of EU-membership in 2015.



Austria's Foreign and European Policy have been significantly influenced by its status as a member of the EU. Austria has been able to address Austrian themes in a wider European context through this membership. During its two EU presidency periods in 1998 and 2006, Austria contributed to shaping the EU working program and creating preconditions for the EU's future activities.

The United Nations are celebrating their 70th anniversary in 2015. Austria became a member in December 1955 and is thus celebrating its 60th anniversary in the UN this year. Three times during these years Austria served as a non-permanent member of the UN Security Council, most recently 2009-2010. From 1979 onwards Vienna has been one of the four UN headquarters. Today the Vienna International Centre houses several UN institutions and Vienna has developed into an important dialogue hub for energy and security issue.



Detailed and updated information about consular services can be found on the website of the Embassy of Belgium in Stockholm.

The consular section of our Embassy is open from Monday to Friday between 09.30 and 12.30 and between 14.00 and 16.00.

We ask visitors to book an appointment by e-mail before their visit.

Consular information regarding registrations, passports, identity cards etc. is available in French and Dutch on our website.

Our email address: stockholm@diplobel.fed.be

Our website: <http://diplomatie.belgium.be/sweden/>



The Consular Section of the Embassy of Republic of Bulgaria is open daily from 10:00h till 12:30h. Please find information on consular services at the webpage below: www.mfa.bg/embassies/sweden Since April 1st 2014 the Diplomatic and Consular missions of the Republic of Bulgaria abroad have been able to issue documents of civil status: certified copies of certificates of birth, marriage and death and extracts of entries in the National Civil Status Electronic Register. As a State Party to the Convention on the Issue of Multilingual Extracts from Civil Status Records, the Republic of Bulgaria gives the right to its Diplomatic and Consular missions with accreditation in the member states, which signed the Convention, to issue multilingual extracts from the civil status records.

The Bulgarian Ministry of Interior, Department of Bulgarian Identity Documents has informed about a problem with the ID cards with period of validity "Termless", issued in the period of time 1999/09/01 - 2000/05/22. According to the statement of the Department of Bulgarian Identity Documents there is a possibility of the occurrence of difficulties in confirming of the validity of these ID cards during machine reading in Bulgaria as well as abroad. The Department of Bulgarian Identity Documents assures that the ID cards are issued regularly and are valid. To verify the validity of the ID cards, it is strongly recommended that "The Reference about the Validity of Bulgarian Identity Documents" is used. The latter is available on the Internet site of the Bulgarian Ministry of Interior: <http://nbds.mvr.bg/nbds2/Web2.nsf/fVerification>



The Consulate at the Danish Embassy in Stockholm is open Monday, Tuesday and Wednesday from 9:00 AM - 12:00 PM and on Thursday from 1:00 PM - 4:00 PM.

Please note that since 1st January 2012, biometric passports have been introduced in Denmark.

As such, passport applications are no longer accepted at our Honorary Consulates.

Applications can be submitted personally at embassy premises in Stockholm (Jakobs Torg 1, 111 52 Stockholm) and in county offices in Denmark.

For further information, please consult our website: <http://sverige.um.dk/en.aspx>.



With the intention to further strengthening close relations with Sweden, in November 2014 Croatia opened honorary consulates in Malmö and Göteborg. New honorary consuls are lawyer Robert Teklic from Malmö with consular jurisdiction in the counties: Skåne, Jönköping, Kronoberg and Blekinge, and business consultant Robert Jukic from Göteborg with consular jurisdiction consisted of Västra Götaland and Halland.

Pursuant to the Government's Decision, starting with 22 July 2014, the Republic of Croatia applies the Decision No 565/2014/EU. All aliens who are holders of valid Schengen documents, as well as national visas and residence permits of Bulgaria, Cyprus, and Romania do not require an additional (Croatian) visa for Croatia. The Decision No 565/2014/EU is available at:

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0565&from=EN>

Nationals of Kosovo, who are holders of Schengen visas with limited territorial validity (LTV visas), valid for all Schengen countries except for Greece and Spain, do not require additional Croatian visa for transit through or intended stays in the territory of the Republic of Croatia not exceeding 90 days in any 180-day period.

The period of validity of the above mentioned Schengen, Bulgarian, Cypriot, and Romanian documents must cover the duration of the transit or stay.



For general information about Estonia, consular services, activities and cultural events in Sweden: www.estemb.se

Estonia has nine Honorary Consuls in Sweden, covering Gotland, Gothenburg, Eskilstuna, Halmstad, Karlstad, Karlskrona, Malmö, Norrköping and Umeå.

Parliamentary Elections in Estonia are held on March 1, 2015. Pre-voting will be organised also at Estonian Embassy in Stockholm on February 14 and February 16, 2015. Estonian citizens permanently residing or temporarily staying abroad have the right to vote abroad. In addition it is possible to vote electronically via Internet using Estonian Identity Card during February 19 to 25, 2015. Electronic voting (I-voting) is one of the possibilities to vote in addition to other voting methods. I-voting means voting via Internet, not voting by using a special voting device.

For more information regarding electronic voting system in Estonia please refer to the webpage of Estonian National Electoral Committee: www.vvk.ee/index.php?id=11178



As of 2014, new Czech Citizenship legislation was introduced. Czech nationals are now permitted to have dual and multiple nationalities.

In line with the trend prevailing in the EU, the Czech Republic will no longer insist on single nationality and Czech nationals will no longer automatically lose their Czech nationality upon obtaining foreign nationality.

Former Czech nationals who lost their citizenship can apply for reinstatement.

Since June 2014, the Czech Republic has begun issuing long-term residence permits, called "employee cards," that allows non-EU foreign nationals to reside and work in the Czech Republic for more than three months and up to two years.

The employee cards replaces long term visas for over 90 days for the purpose of employment, permits for long-term residence for the purpose of employment, and Green Cards. Blue Cards continue to be issued.

Information on consular services provided by our Embassy in Stockholm and Honorary Consulate in Malmö is available at the website:

www.mzv.cz/stockholm



The Embassy of Finland in Stockholm and the Finnish Honorary General Consulate in Gothenburg provide consular services that include passports for Finnish Citizens, assistance to Finnish citizens in distress, notary services and matters relating to military service and Finnish citizenship.

Pre-elections are also arranged by the Finnish missions.

Please find further information at ours:

<http://www.finland.se>.

Like us in Facebook:

<http://www.facebook.com/FinlandsAmbassadStockholm>

Twitter: <http://twitter.com/FinAmbSthlm>

Newsletter:

<http://www.finland.se/public/default.aspx?nodeid=42360&contentlan=3&culture=sv-FI>.

Learn more about Finland:

<http://finland.fi/Public/default.aspx?>



The consular section of the French Embassy is open on Monday 09.00-12.30 and 14.00-16.30 and from Tuesday to Thursday 09.00-12.30.

Friday mornings are reserved for visa applications.

Appointments can be made online for passport and ID cards requests, visas applications, and several other requests (certification of signature, certified copies of documents,).

The consul will be going in February and March to our 5 honorary consular agencies: in Gothenburg (March 18th), Malmö (February 26th), Helsingborg (February 25th), Lulea (February 12th) and Umea (February 13th).

For information on the French Embassy, please consult our website:

<http://www.ambafrance-se.org/-Embassy-of-France-in-Stockholm->

Consular services and information are available on the French version of our website.



Germany took over the G7 Presidency at the end of the summit in Brussels in June 2014 and will host the annual meeting of heads of state and government on 7 and 8 of June 2015.

The summit provides an opportunity to discuss current international challenges as well as to pave the way for new subjects.

For further information on German external relations and consular affairs please visit us at:

www.stockholm.diplo.de

For tourism and travel information visit us at:

www.germany.travel/se/index.html



Please find information on consular services at the webpage of the Hungarian Ministry for Foreign Affairs and Trade:

<http://konzulizsolgalat.kormany.hu/en>

Welcome to the Hungarian Embassy's Facebook page:

www.facebook.com/Embassy.of.Hungary.Stockholm

Hungary at the European Figure Skating Championships in Stockholm 26 January-1 February

<http://www.isu.org/en>

[https://www.facebook.com/pages/Carolina-](https://www.facebook.com/pages/Carolina-Moscheni-Adam-Lukacs-Fan-Club/495596330562031)

<https://www.facebook.com/MagyarOrszagosKorcsol>

vazoSzovetseg

PAPRIKA in Stockholm

The Swedish Chilepeppar Association has decided to devote this year's general assembly to the Hungarian red pepper, also called "paprika". We have the pleasure to welcome the director of one of Hungary's most famous pepper producer company in Stockholm on this occasion. On 1 February he is going to present the traditions, the methods of production and the areas of application of Hungarian paprika at the Association. The guests will also be able to taste some real Hungarian gulasch soup, accompanied by delicious Hungarian wines.

TRIBUTE to Wallenberg

InterDrama theatre at the Hungarian Embassy on February 12, 2015-Raoul Wallenberg-racism, genocide, heroism. InterDrama is a Swedish theatre company producing "English style" simple, honest and straight forward theatre in the statement "good stories well told".



The Embassy of Ireland would like to extend a warm welcome to our new Ambassador, H.E. Orla O'Hanrahan who presented her credentials to H.M. King Carl XVI Gustav on Friday, 30 January 2015.

The Embassy of Ireland is working with the Swedish-Irish Society to organise the 2015 St. Patrick's Day Parade, scheduled for Sunday, 15 March at 2pm, with assembly from 1pm.

The Parade route is from the King's Library at Humlegården and ends at Kornhamnstorg in Gamla Stan where an open-air ceili will take place.

More information about this event and other St. Patrick's Day activities can be found shortly on our website :

www.embassyofireland.se

You can also find more information about the Embassy's activities on Twitter @IrishEmbSweden



Please, find information on consular services at the webpage of the Embassy of Italy to Sweden:

office hours, location and contact information, as well as information in case of consular emergencies.

Web site: www.ambstoccolma.esteri.it

Address of the Consular Section:

Djurgårdsvagen 176
11521 Stockholm

phone +46 (0) 8 54567100

E-mail: info.stockholm@esteri.it



Malta is accredited to Sweden through its Embassy in The Hague, the Netherlands.

Further information on the services we offer is available at :

http://foreignaffairs.gov.mt/en/Embassies/Me_The_Hague/Pages/Me_The_Hague.aspx

Learn more about Malta's Honorary Consuls in Sweden:

<http://foreignaffairs.gov.mt/en/Pages/Maltese%20Consular%20Representations%20Overseas/Sweden.aspx>



On 30 June 2013 the Consulate General of the Republic of Poland in Malmö has been closed. Since that time the Consular Section of the Embassy of Poland in Stockholm (http://www.sztokholm.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/) has taken on the task of serving the customers in all of the Kingdom of Sweden.

Certain consular services (with notable exceptions of visas or passports) can be also obtained in the Polish Honorary Consulate in Halmstad:

<http://www.konsulatet.se/>

Three-four times a year the Consular Section of the Embassy in Stockholm organizes mobile consular services to the Polish community in different parts of Sweden (next visit in Göteborg in February 2015). Prior registry required by phone or e-mail.

As of January 2015 there has been a change in the telephone/fax numbers to the Consular Section of the Embassy in Stockholm.

Our new numbers are:
+46 8 5057 5060 (tel.);
+46 5057 5074 (fax).



The Consular Section of the Slovak Embassy in Stockholm is open on Mondays from 14.30 till 16.30 and on Wednesdays and Fridays between 10.00 and 12.00 hrs. With the exception of emergencies (emergency number: 0709921634) prior appointments by phone are required. The Honorary Consulates of the Slovak Republic in Malmö and Gothenburg can be approached in case of necessity for confirming the authenticity of signatures and copies.

There is no visa-issuing division at the Embassy of the Slovak Republic in Stockholm and the Embassy in Stockholm is neither authorized nor equipped to process the applications for short-term stay permits or long-term and permanent residence permits in Slovakia. The possible applicants are kindly referred to the Consular Section of the Slovak Embassy in Berlin.

As of January 2015 the Slovak Republic changed its routines and procedures concerning the so-called consular marriages. From now on only Slovak nationals can get married at the Slovak diplomatic missions abroad, including Sweden. Neither does the Embassy issue any more marriage licenses (intyg om hindersprövning) for the Slovak citizens wishing to get married before the Swedish authorities. Declaration on word on one's honour about being single (affidavit), signed at the Embassy or at the Swedish notary public, should be used instead.



Now. Updating information and strengthening consular services to the Portuguese Community both in Sweden and Latvia, through the Consular Section of the Embassy of Portugal in Stockholm and the Honorary Consulate in Gothenburg. Information available at:

www.embassyportugal.se

30 May, 2015. In the course of the Stockholm Marathon 2015, the Embassy of Portugal, in cooperation with the Stockholm City Hall, pays a tribute to Francisco Lázaro, the Portuguese marathon runner who perished at the Stockholm Olympics in 1912.

All year round.
People On Road To Unforgettable Great Amazing Land:

visitportugal.com
www.livinginportugal.com/en/
www.tasteportugal-london.com/



The visit to Stockholm of Romanian minister for Work, Family, Social Protection and the Elderly, Mrs. Rovana Plumb, 22-23 January, had a positive impact on broader bilateral cooperation on social and labour-related issues. A MoU will be concluded in order to act as a framework for cooperation between Swedish and Romanian NGO's involved in offering support to Romanian citizens in vulnerable situation in Sweden.

The Honorary Consul of Romania in Blekinge, Olivia Costea, launched a project aimed at the social inclusion of several Romanian citizens in vulnerable situations in the Blekinge county. During consular visits to Göteborg and Malmö, in spring and in autumn 2015, consular services will be offered to Romanian residents in those towns.

A comprehensive information and application tool for visa applicants has been launched: <http://evisa.mae.ro/>

A project aimed at a better and quicker consular information for Romanian citizens has been launched by the Romanian Ministry for Foreign Affairs. In its framework, a specialized unit based in Bucharest answers all consular information requests at the following contact details:

Email: contact@informatiiconsulare.ro,
Web: <http://www.informatiiconsulare.ro> and at phone number 08 20 56 74.

The web-site <http://stockholm.mae.ro/>, our twitter account @ROEmbSweden and our facebook page "Ambasada României în Suedia" offer updated information regarding the activity of the Embassy of Romania and its consular section.



Since the closure of the Embassy of Slovenia in Stockholm in 2012 regular consular services are provided by the Embassy of Slovenia in Copenhagen.

Information about the consular services is to be found on the Embassy's website:

<http://kopenhagen.veleposlanistvo.si/>

Please visit the website as well as facebook pages and twitter account to find out more about the activities of the Embassy of Slovenia in Copenhagen.

<https://www.facebook.com/pages/Embassy-of-the-Republic-of-Slovenia-in-Copenhagen/173579429515528>

<https://twitter.com/sloindk>



Please, find information on consular services at the webpage of the Embassy of Spain to Sweden: office hours, location and contact information, as well as information

in case of consular emergencies in the following link: www.exteriores.gob.es/Embajadas/ESTOCOLMO/en/Embajada/Pages/HorariosLocalizacionContacto.aspx

The email of the Embassy for general issues is: emb.estocolmo@maec.es

Follow us in Twitter and Facebook as well as through our Cultural blog!

Twitter account :
@EmbEspEstocolmo
Facebook profile: Embajada de España en Suecia
www.spanskultur.com

Spain was elected to occupy a non-permanent seat on the United Nations Security Council for the 2015-2016 term. You can have a constant update of our contribution through our web page and our English Twitter accounts:
www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Paginas/IndiceCSNU2015-216.aspx

Ministry of Foreign Affairs: @SpainMFA
Spanish Representation to U.N. @SpainUN



Mr David Cairns has been appointed Her Majesty's Ambassador to the Kingdom of Sweden in succession to Mr Paul Johnston, who will be transferring to another Diplomatic service appointment. Mr Cairns will take up his appointment during August 2015. Mr Cairns joined the FCO in 1993 and has served in Japan and Geneva. Most recently he was the FCO's Director for Estates and Security. As well as Ambassador to the Kingdom of Sweden he will be the FCO's Director for the Nordic Baltic region. He lives in Cambridge with his wife and two children. On his appointment as her Majesty's Ambassador to the Kingdom of Sweden, Mr Cairns said: " I am honoured and delighted to be appointed as British Ambassador to Sweden and as the FCO's Nordic Director. Sweden, and the Nordic Baltic region, are hugely important to the United Kingdom. I am looking forward to working with close friends and allies."

There are many ways for British citizens to stay informed of important news when travelling abroad. Here is how: The Foreign and Commonwealth foreign travel advice: www.gov.uk/foreign-travel-advice and information given by the nearest British Embassy, High Commission or Consulate: www.gov.uk/government/world.
Subscribe: <https://public.govdelivery.com/accounts/UKGOVUK/subscriber/new> to Foreign & Commonwealth office (FCO) travel advice alerts.
Follow FCO Travel on facebook: www.facebook.com/fcotravel and Twitter: twitter.com/fcotravel
Follow the nearest British Embassy, High Commission or Consulate on: Twitter: blogs.fco.gov.uk/digitaldiplomacy/platforms/#TW
Facebook: <http://blogs.fco.gov.uk/digitaldiplomacy/platforms/#FB>

The European Commission Representation in Sweden is organising a Trade Day with Commissioner Malmström in Gothenburg on 16 March.

There will be a Citizens' Dialogue at the School of Business and panel discussions on 'TTIP- in Sweden' and on trade's impact on consumers.

More information will follow on our website: http://ec.europa.eu/sweden/index_sv.htm

The Europe Day 2015 is being celebrated on 8 May in Stockholm.

The European Commission, together with the European Parliament, the Swedish Government, the Swedish Association of Local Authorities and Regions, and the social partners are organising an intense day of debates and discussions on Europe.

Commissioners Malmström and Katainen will be present for a Citizen's Dialogue.

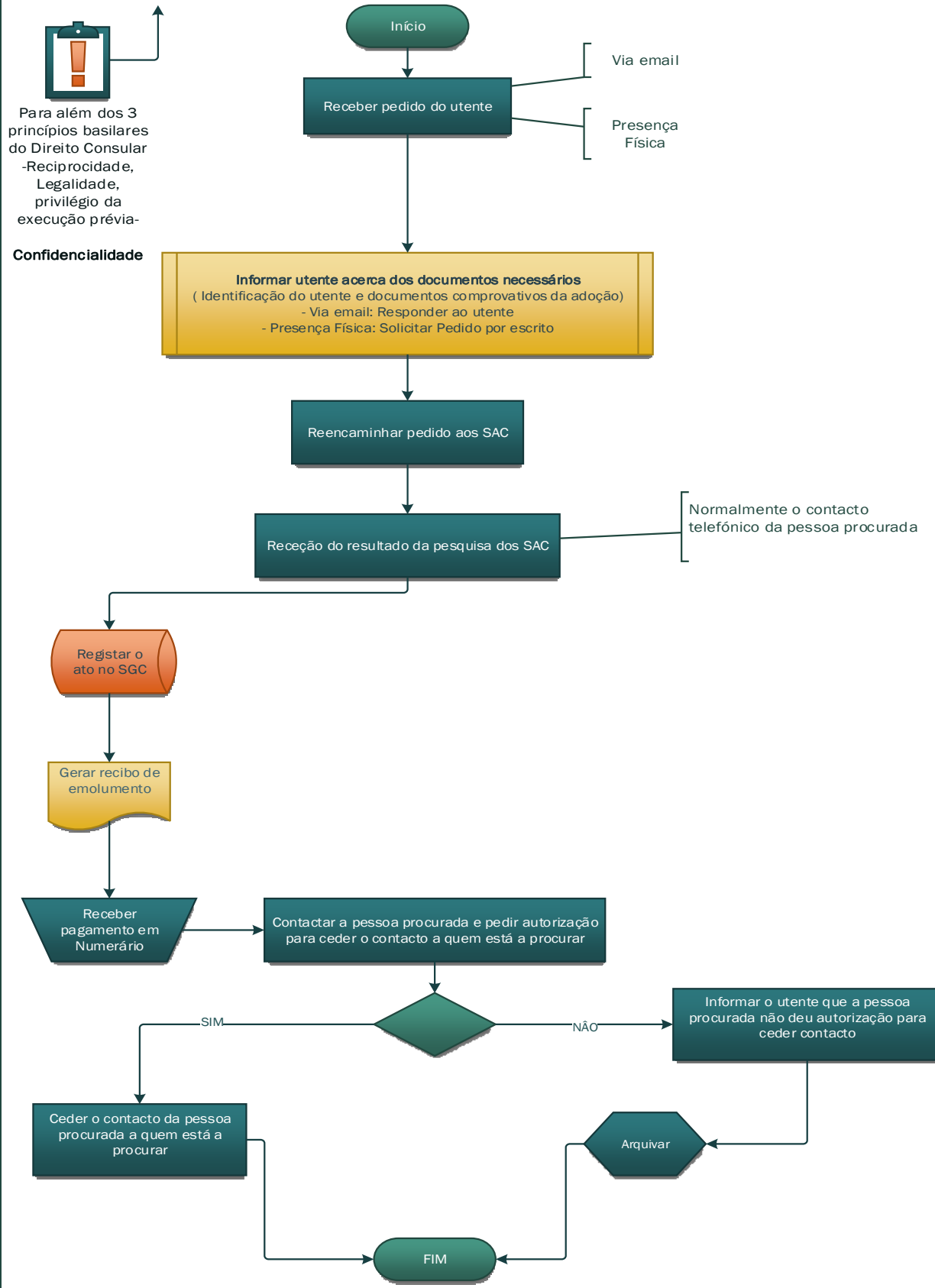
More information will follow on:
<http://www.europadagen.se/>

Anexo III

Procedimento Administrativo - Procura de Familiar

Exemplo: Filho adotado por casal sueco procura pai biológico português

Procedimento Administrativo: Procura de familiar
Exemplo: Filho adotado por casal Sueco procura pai biológico Português



Para além dos 3 princípios basilares do Direito Consular -Reciprocidade, Legalidade, privilégio da execução prévia-

Confidencialidade