



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Curso de Administração Militar

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

A APLICAÇÃO DO PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA NO EXÉRCITO: O CASO ESPECÍFICO DA AVALIAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO

AUTOR: Aspirante-Aluno Domingos Viriato Pereira de Carvalho

ORIENTADOR: Tenente-Coronel José Maria Monteiro Varela

CO-ORIENTADOR: Tenente-Coronel Manuel David de Jesus

LISBOA, MAIO DE 2009



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Curso de Administração Militar

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

A APLICAÇÃO DO PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA NO EXÉRCITO: O CASO ESPECÍFICO DA AVALIAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO

AUTOR: Aspirante-Aluno Domingos Viriato Pereira de Carvalho

ORIENTADOR: Tenente-Coronel José Maria Monteiro Varela

CO-ORIENTADOR: Tenente-Coronel Manuel David de Jesus

LISBOA, MAIO DE 2009

DEDICATÓRIA

À Luciana pela compreensão e pela justa medida do ser,
à minha família pelo afecto e apoio,
e a todos os que tornaram possível este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é uma forma sincera de expressarmos os sentimentos e demonstrar o quanto importante são para nós todos os que nos apoiam e despendem o seu valioso tempo em prol dos nossos objectivos.

Tendo plena consciência disso, quero prestar os meus agradecimentos ao TCOR Varela, que durante esta caminhada foi incansável no apoio e na dedicação que me prestou e, sempre com palavras de apreço e de incentivo, me ajudou a encontrar o rumo a seguir.

Agradeço ao TCOR Jesus o incansável apoio que me facultou durante a execução deste trabalho.

Quero agradecer ao TCOR Alves que foi director de curso durante a minha vida enquanto cadete da Academia Militar, por todo o apoio que me proporcionou sempre que necessitei. Agradeço ao TCOR Guimarães, actual director do curso de Administração Militar, que muitos conselhos e orientações já me facultou para que ultrapassasse algumas provas com o maior sucesso possível.

Desejo agradecer ao MGEN Esteves da Silva por me ter facultado todas as condições de que necessitei para elaborar este trabalho, para além do trabalho que desempenhou em meu auxílio aquando da marcação das entrevistas, e também por me ter dado a possibilidade de lhe fazer uma entrevista, enquanto Director da Direcção de Finanças.

Agradeço ao Professor Doutor Pires Caiado a amabilidade que teve em me receber e em me conceder uma entrevista, para além do gesto de incentivo ao estudo que no final da entrevista teve, ao oferecer-me um livro seu, gesto esse que sempre recordarei com muito apreço.

Presto aqui, os sinceros agradecimentos ao COR Cunha e Silva da Força Aérea que foi o contacto dentro da Força Aérea que em muito me orientou de modo a conseguir obter as entrevistas que pretendia. Agradeço desde já, também, ao MGEN Hilário que com a entrevista que me facultou, em muito contribuiu para a realização deste trabalho. Sem esquecer o MAJ Cunha, o TEN Gomes e a ALF Pires por prontamente me terem respondido às questões da entrevista que lhes coloquei.

Da Marinha quero agradecer ao Comandante Carmo, pela amabilidade que teve em falar com o 2º TEN Mira Rodrigues de modo a que este último, apesar da enorme quantidade de

trabalho que havia a desempenhar, ainda me pudesse facultar uma entrevista, o meu sincero agradecimento a ambos.

Do Exército quero agradecer em especial ao MGEN Mascarenhas, ao MGEN Rodrigues da Costa, ao COR Arruda e ao TCOR Fernando Barnabé por, todos, me terem dado a possibilidade de agendar e realizar as entrevistas que havia planeado para o meu trabalho de campo, que são fundamentais para sustentar, de uma forma credível, todo este trabalho de investigação. Agradeço ainda, ao TCOR Fernando Barnabé toda a disponibilidade e boa vontade que demonstrou para me ajudar antes, durante e após a realização da entrevista que consta num Apêndice a este trabalho.

Quero agradecer, antes de terminar, a todos os oficiais, sargentos e praças da Direcção de Finanças do Exército pelo agradável e saudável ambiente que me proporcionaram durante a minha estada nesse Órgão do Exército, onde desenvolvi todo este trabalho de investigação.

Um obrigado a todos os camaradas do meu curso que muito contribuíram, com as suas brincadeiras, companhia, conselhos e entreaajuda, para o meu sucesso enquanto aluno da Academia Militar e que, mais uma vez, ao longo da realização deste trabalho demonstraram ser grandes amigos. Presto um agradecimento especial, ao Aspirante Horácio Ferreira, por partilharmos todo o tempo de realização do TIA e nos termos ajudado e fortalecido mutuamente.

Por fim, quero agradecer aos meus pais, irmãos e à Luciana por toda a compreensão e apoio que me dedicaram durante mais uma prova que tive de ultrapassar antes de me tornar Oficial de Administração Militar do Exército Português.

A todos, um sincero obrigado.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	iv
ÍNDICE GERAL	vi
ÍNDICE DE FIGURAS	viii
ÍNDICE DE QUADROS	viii
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	viii
LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	ix
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
EPÍGRAFE	xiii
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1. ENQUADRAMENTO E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA	1
1.2. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO E OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO	2
1.3. QUESTÃO FUNDAMENTAL.....	3
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO	4
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	6
CAPÍTULO 2 – A CONTABILIDADE PÚBLICA	6
2.1. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS	6
2.1.1. CONCEITO E OBJECTIVOS DA CONTABILIDADE PÚBLICA.....	6
2.1.2. DIVISÕES DA CONTABILIDADE PÚBLICA	7
2.2. EVOLUÇÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA.....	9
2.3. A NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA	11
CAPÍTULO 3 – O PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA.....	13
3.1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO E FINALIDADE	13
3.2. A CONTABILIDADE PATRIMONIAL	14
3.3. A INVENTARIAÇÃO E AVALIAÇÃO DE BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO	15
3.4. OS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO.....	15
CAPÍTULO 4 – A AVALIAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO	17
4.1. PRINCÍPIOS DE GESTÃO DO PATRIMÓNIO	17

4.2. COMPETÊNCIAS, OBJECTIVOS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS	18
4.3. A INVENTARIAÇÃO DE IMÓVEIS	19
PARTE II – TRABALHO DE CAMPO	23
CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA	23
5.1. MÉTODOS DE RECOLHA E TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO	23
5.2. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	24
CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	26
6.1. O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO	26
6.2. A AVALIAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO	34
CAPÍTULO 7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	38
7.1. CONCLUSÕES	38
7.2. RECOMENDAÇÕES	42
7.3. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO	42
7.4. DESAFIOS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES	43
BIBLIOGRAFIA	44
APÊNDICES	47
APÊNDICE A: EXEMPLO DE GUIÃO DE ENTREVISTA	47
APÊNDICE B: ENTREVISTA AO TCOR ADMIL FERNANDO BARNABÉ	52
APÊNDICE C: ENTREVISTA AO MGEN SAMPAIO HILÁRIO	58
APÊNDICE D: ENTREVISTA AO MAJ CUNHA	63
APÊNDICE E: ENTREVISTA AO 2º TEN MIRA RODRIGUES	66
APÊNDICE F: ENTREVISTA AO PROFESSOR DOUTOR PIRES CAIADO	70
APÊNDICE G: ENTREVISTA AO MGEN ESTEVES DA SILVA	74
APÊNDICE H: ENTREVISTA AO COR ADMIL ARRUDA	77
APÊNDICE I: ENTREVISTA AO MGEN MASCARENHAS	80
APÊNDICE J: ENTREVISTA AO MGEN RODRIGUES DA COSTA	84
APÊNDICE K: QUADRO RESUMO DE COMPARAÇÃO DE TODAS AS QUESTÕES DAS VÁRIAS ENTREVISTAS	88
APÊNDICE L: QUADROS RESUMO DA ANÁLISE ESTATÍSTICA	89
APÊNDICE M: DE ONDE VEM O PATRIMÓNIO DO ESTADO PORTUGUÊS?	91
ANEXOS	93
ANEXO A: A CONTABILIDADE PÚBLICA	93
ANEXO B: CICLO DA GESTÃO PATRIMONIAL	95

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA A1: A ACTUAL REFORMA DA CONTABILIDADE PÚBLICA – PRINCIPAIS DIPLOMAS.....	93
FIGURA A2: NORMAS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE – CORRESPONDÊNCIA DAS IPSAS ÀS IAS.....	94
FIGURA B1: CICLO DA GESTÃO PATRIMONIAL	95

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1: QUADRO RESUMO DE COMPARAÇÃO DE TODAS AS QUESTÕES A ANALISAR.....	88
QUADRO 2: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG EM CADA RAMO DA DEFESA NACIONAL.....	89
QUADRO 3: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG.....	90

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG EM CADA RAMO DA DEFESA NACIONAL.....	27
GRÁFICO 2: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG.....	29

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

2º TEN	Segundo Tenente
AA	Gestão Patrimonial (<i>Asset Accounting</i>)
ADMIL	Administração Militar
ALF	Alferes
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIIDE	Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado
CIME	Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado
CIVE	Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
COR	Coronel
DFin	Direcção de Finanças
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DGIE	Direcção-Geral de Infra-Estruturas
DIE	Direcção de Infra-estruturas do Exército
DL	Decreto-Lei
EAPS	<i>Enterprise Add-on Public Sector</i>
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
FA	Forças Armadas
FI	Contabilidade Patrimonial e Financeira (<i>Financials</i>)
IAS	<i>International Accounting Standards</i>
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>

IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IFAC	<i>International Federation of Accountants Commitee</i>
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
MAJ	Major
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MGEN	Major-General
NIC	Norma Internacional de Contabilidade
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado
PLC	Pedido de Libertação de Crédito
PMIEE	Programa de Modernização das Infra-Estruturas do Exército
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
Prof.	Professor
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RAP	Reposições Abatidas ao Pagamento
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e de Recursos do Estado
RNAP	Reposições Não Abatidas ao Pagamento
s.d.	Sem data
SI/TIC	Sistemas e Tecnologias de Informação
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIIF	Sistema Integrado de Informação Financeira da Marinha
SIINFRAS	Sistema de Informação de Infra-estruturas
SPSS	<i>Statistical Package for Social Sciences</i>
TCOR	Tenente-Coronel
TEN	Tenente
TGEN	Tenente-General
TIA	Trabalho de Investigação Aplicada
TPO	Tirocínio Para Oficiais
VBR	Viatura Blindada de Rodas

RESUMO

O trabalho que de seguida se apresenta encontra-se subordinado ao tema: **“A aplicação do POCP no Exército: o caso específico da avaliação e gestão do Património”**.

Dada a larga abrangência deste tema, decidiu-se estudar apenas parte dos aspectos subordinados ao tema com o objectivo central de se dar contributos para a inventariação e avaliação dos imóveis do Exército, de forma a poder ser feita a sua contabilização e possibilitar uma gestão ainda mais eficiente.

Tendo por base este objectivo, formulou-se a seguinte questão fundamental: **“Quais os requisitos essenciais para definir um modelo de avaliação e gestão de imóveis do Exército?”** A que se seguiu a formulação das hipóteses para responder às questões de investigação, derivadas da questão fundamental do trabalho de investigação supra citada.

Para responder à questão fundamental, estruturou-se o trabalho em duas grandes partes, nomeadamente, o Enquadramento Teórico e o Trabalho de Campo.

A metodologia empregue neste trabalho baseou-se na análise documental e na realização de entrevistas exploratórias para se redigir a parte I e, com o desígnio de recolher dados, efectuaram-se nove entrevistas do tipo directivas para o desenvolvimento da Parte II.

A análise e tratamento da informação recolhida através das entrevistas realizadas foram feitos através da técnica da análise de conteúdo e utilizou-se a aplicação informática *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)* para a análise e tratamento estatístico dos dados.

Após a apresentação e análise dos resultados das entrevistas, conclui-se que o Sistema Integrado de Gestão tem muitas potencialidades que, actualmente, não estão a ser exploradas, mas aquando da sua plena implementação, tornar-se-á uma ferramenta fundamental para a gestão dos recursos financeiros, materiais e humanos do Exército.

Conclui-se ainda que existem programas de curto, médio e longo prazo que têm como objectivo a remodelação e modernização das infra-estruturas do Exército de forma a satisfazerem as mais recentes necessidades de infra-estruturas do Exército.

Palavras-chave: Gestão, Avaliação, Património, Sistema Integrado de Gestão, Exército

ABSTRACT

The paper presented here concerns the subject: **“The use of POCP in the Portuguese Army: the specific case of patrimony evaluation and management”**.

Due to the vastness of this subject it was decided to study only part of the points, with the main purpose of contributing to the area of inventorying and of the evaluation of the army's real estate, so that it's accounting can be made and allowing an efficient management.

In order to pursue this goal the following essay question was formulated: **“Which are the essential requirements to make an evaluation and management model for the army's real estate?”** Subsequently were formulated the hypothesis to answer the essay questions linked to core question mentioned above.

With the intention of answering this core question, the essay was divided in two major parts, the Theoretical Framing and the Field Work.

The methodology used in this paper was based on the documental analysis and on the conducting of exploratory interviews, for the first part. In order to collect data were conducted nine directive interviews, for the second part.

The analysis and treatment of the data collected from the interviews were made according to the technique of contents analysis. Moreover, it was used the informatics application *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) for the analysis and treatment of statistical data.

After the presentation and analysis of the interviews results it is concluded that the Integrated Management System has a lot of potential which at the present moment is not being explored. After its implementation, it is expected to become an essential tool to managing the army's financial, material and human resources.

It was also concluded that there are short, medium and long term programs, which have the goal of remodelling and modernizing the army's facilities with the purpose of satisfying the most recent needs of this facilities.

The work was conducted during the months of February to May 2009.

Key-words: Management, Evaluation, Patrimony, Integrated Management System, Army.

EPÍGRAFE

*“Escolhe um trabalho de que gostes,
e não terás que trabalhar nem um dia na tua vida”.*

Confúcio

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

O Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) que se segue é uma das componentes do Estágio de Natureza Profissional, inserido no Tirocínio para Oficiais (TPO) de Administração Militar (ADMIL). A elaboração deste trabalho visa, especificamente, estimular a capacidade de iniciativa, criatividade, autonomia e decisão dos futuros oficiais do Quadro Permanente do Exército, bem como desenvolver o hábito de investigação e de reflexão individual e estudar um assunto de reconhecido interesse para o Exército, elaborando um relatório científico no final do estudo.

O tema que nos propomos abordar neste trabalho é “A aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública no Exército: o caso específico da Avaliação e Gestão do Património”, que se insere nas áreas da Administração Pública e da Contabilidade Pública.

1.1. ENQUADRAMENTO E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

Actualmente é necessário que a gestão de uma entidade pública tenha como fundamento algo mais do que a informação obtida na óptica da tesouraria. Nos dias que correm, para se poder fazer uma correcta gestão das organizações necessitamos de ter conhecimentos e informações nas áreas Orçamental, Patrimonial e Analítica, motivo que originou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Hoje em dia a principal preocupação dos cidadãos já não é saber se os «dinheiros públicos» foram aplicados de acordo com o que foi autorizado pelas chefias (óptica orçamental), mas sim se as aplicações que foram feitas, foram ou têm sido rentáveis para a população e para o Estado em concreto (óptica patrimonial).

A problemática da avaliação e gestão do Património, é transversal a toda a Administração Pública, dada a dificuldade em avaliar os Bens do Domínio Público e o consequente registo nos sistemas Integrados de Gestão, através dos quais é feita a sua contabilização.

A razão de escolha deste tema está intimamente ligada com as dificuldades que se têm feito sentir na implementação do POCP no Exército, nomeadamente, com as dificuldades de inventariação e avaliação do seu Património, exigido por lei. Note-se ainda que dos

documentos de prestação de contas¹ do Exército não constam, ainda, o Balanço e a Demonstração de Resultados por naturezas, porque se for entregue um Balanço, este terá as classes 3 e 4 com valores nulos e na Demonstração de Resultados por Naturezas figuram valores relacionados com os bens do Exército, pois estes são, actualmente, contabilizados como custos, ou seja, os valores destes dois documentos, importantíssimos para a gestão de qualquer entidade, não são elucidativos da realidade.

A problemática da avaliação e gestão do Património é de difícil abordagem devido à enorme quantidade de bens e organismos públicos que o Estado detém. Porém, sabemos que os Bens do Domínio Público que estejam afectos a actividades de interesse público, não podem ser alienados ou objecto de qualquer acto jurídico com prejuízo da finalidade a que estão destinados. Sabemos, também que no POCP está prevista uma conta para os Bens do Domínio Público, no entanto, para eles serem registados na conta prevista pelo POCP, é necessário, primeiro inventariar e avaliar esses bens. Note-se ainda que o POCP é relativamente recente e que até agora a gestão patrimonial não tinha qualquer significado na Administração do Estado, existindo apenas o controlo da gestão e execução orçamental. Daí que tal implementação ainda esteja em curso devido, não só à complexidade da matéria a colocar em prática, mas também devido à falta de formação de grande parte dos recursos humanos cuja função é introduzir dados no Sistema Integrado de Gestão (SIG) ou um seu equivalente, sabendo-se que antes da aplicação de qualquer ferramenta de trabalho, deverá ser dada formação aos seus utilizadores.

1.2. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO E OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Tendo em conta a enorme variedade de Património que está à disposição do Exército para que este possa cumprir a missão de que está incumbido e o tempo de que dispomos para realizar o TIA, vemo-nos obrigados a restringir o nosso objecto de estudo a uma parte do Património do Exército, refiro-me aos imóveis do Exército. Neste sentido procuraremos estudar a Avaliação e Gestão dos Imóveis do Exército. Propomo-nos, assim, a atingir o objectivo central que passamos a enunciar: **dar contributos para a inventariação e avaliação dos imóveis do Exército, de forma a poder ser feita a sua contabilização e possibilitar uma gestão eficiente.**

Implicitamente relacionados com a consecução do objectivo geral, podemos elencar os seguintes objectivos específicos:

- Definir Contabilidade Pública
- Identificar o âmbito de aplicação do POCP

¹ Referente ao ano de 2007

- Identificar o objectivo da implementação da Contabilidade Patrimonial
- Definir Bens de Domínio Público
- Definir o conceito de Gestão
- Definir o conceito de Património
- Identificar informações sobre os imóveis que apoiem as entidades responsáveis na sua gestão.

1.3. QUESTÃO FUNDAMENTAL

O tema que nos propomos a estudar, após a delimitação do estudo que fizemos, coloca-nos perante o seguinte problema: **Quais os requisitos essenciais para definir um modelo de avaliação e gestão de imóveis do Exército?**

Decorrentes deste problema, subordinado ao tema do trabalho, surgem-nos algumas questões de investigação, tais como:

- Que imóveis do Exército devem constar do seu Balanço no acto da prestação de contas?
- Como é feita actualmente a gestão dos imóveis do Exército?
- A gestão dos imóveis no Exército cumpre o critério da Economia, Eficiência e Eficácia²?
- Quais são informações que alicerçam as decisões de um Comandante para a gestão dos imóveis que lhe estão afectos?
- O SIG pode-se constituir como uma ferramenta de gestão do Imobilizado?

De modo a tentar dar uma resposta válida às cinco questões de investigação, acima identificadas, levantaram-se cinco hipóteses:

- 1 - No acto da prestação de contas do Exército, todos os imóveis que lhe estão afectos devem estar devidamente contabilizados no seu Balanço.
- 2 - A gestão dos imóveis do Exército é feita com base em programas e em planos de acção que permitam acompanhar a actual inovação e desenvolvimento existente no Exército e a consequente satisfação das necessidades emergentes.

²“**Economia:** Aquisição de recursos *financeiros, humanos* e materiais apropriados, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo

Eficiência: Utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais de modo a atingir a maximização dos resultados para um determinado nível de recursos ou a minimização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados

Eficácia: Grau de alcance dos objectivos/objectivos visados, segundo uma relação de custo/benefício favorável”

(in *Manual de Auditoria e Procedimentos – Anexo I*, <http://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/glossário.pdf>, consultado dia 13 de Março pelas 11h13)

- 3 - A economia, eficiência e eficácia é um critério de difícil valoração e, como tal, o Exército não consegue fazer a sua aferição.
- 4 - O Comandante requer todas as informações relacionadas com as necessidades de bem-estar do pessoal, segurança e distribuição das áreas funcionais, de modo a conseguir fazer uma afectação das infra-estruturas que melhor satisfaça essas mesmas necessidades.
- 5 - As potencialidades do SIG são muitas e como tal, este *Enterprise Resource Planning* (ERP) poderá ser uma excelente ajuda para a gestão do Património do Exército quando estiver implementado na sua plenitude.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

No sentido de procurar dar resposta às questões formuladas, decidiu-se dividir o trabalho em duas grandes partes: a Parte I (Revisão da literatura) e a Parte II (Trabalho de campo).

No que respeita à primeira parte, optou-se por começar a abordar o tema da Contabilidade Pública, procurando-se uma definição credível e um enquadramento face à normalização contabilística. Depois fala-se do POCP, analisando-se especificamente qual é o seu âmbito de aplicação e finalidade, passando-se depois ao estudo da contabilidade patrimonial e em concreto dos bens de Domínio Público. Seguidamente aborda-se a Avaliação e Gestão do Património em toda a Administração Pública, tendo como fundamento a legislação vigente.

Relativamente à segunda parte do trabalho, começou por se explanar a metodologia empregue na parte do trabalho de campo. Depois abordamos num Capítulo o Sistema Integrado de Gestão (SIG) como uma ferramenta contabilística e de gestão do Património. Finalmente, apresentam-se as respectivas conclusões do trabalho, algumas recomendações e propostas para a realização de trabalhos futuros nesta área.

A metodologia empregue foi a análise documental. Para tal, recorreu-se a vários centros de documentação, nomeadamente as bibliotecas do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Antes foram realizadas algumas entrevistas exploratórias, na Direcção de Finanças (DFin), na Direcção de Infra-Estruturas (DIE) e no Centro de Dados da Defesa, entidade que coordena a gestão dos Sistemas e Tecnologias de Informação (SI/TIC), com o intuito de formular a questão fundamental do nosso trabalho. É de referir que as entrevistas exploratórias que realizamos são consideradas entrevistas livres³, pois a cada um dos entrevistados foi-lhes referido o tema que deveriam abordar, nomeadamente, **a avaliação e gestão do Património**, tendo-

³Entrevista através da qual “o entrevistador propõe um tema com um carácter alargado e não acrescenta mais informação ou nova orientação e o entrevistado desenvolve o tema à sua vontade, seguindo o seu próprio raciocínio” (BARAÑANO, 2004, p.93)

se alertado para o âmbito do trabalho que seria desenvolvido com a informação que fosse recolhida.

Para a elaboração da Parte I procedeu-se à pesquisa e leitura de bibliografia adequada ao tema deste trabalho, bem como a análise e interpretação da legislação existente sobre Contabilidade Pública, POCP e avaliação e gestão do Património.

No trabalho de campo, para a recolha dos dados utilizou-se a entrevista directiva⁴. A análise e tratamento dos dados basearam-se na técnica da análise de conteúdo e na utilização da aplicação informática *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). No decorrer da análise documental verificou-se que já tinham sido elaborados alguns trabalhos na área da aplicação do POCP, mas nenhum referente ao Exército. Reparou-se, ainda, que existem poucos autores a abordarem o caso da avaliação e gestão do Património Público, dado que é uma área sensível da Administração Pública, de onde se pode constatar o carácter inovador e ambicioso deste TIA.

O trabalho foi realizado no período de 16 de Fevereiro de 2009 a 1 de Maio de 2009.

⁴ Entrevista através da qual “o entrevistador dirige ao entrevistado uma série de questões numa ordem pré-estabelecida e o entrevistado pode dar respostas tão longas quanto desejar” (BARAÑANO, 2004, p.93)

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 2 – A CONTABILIDADE PÚBLICA

2.1. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS

Para falarmos de contabilidade pública, teremos primeiro de a definir e qual é o âmbito da sua aplicação. O conceito parece à partida fácil de definir, no entanto pode ser entendido de modos divergentes, dependendo da doutrina aplicada. Os objectivos da contabilidade pública têm vindo a ser alterados, pois cada vez mais a informação financeira é importante não só para os seus utilizadores internos para poderem tomar as decisões mais acertadas, mas também para os cidadãos porque é uma forma de lhes mostrar qual é o destino dos dinheiros públicos, e aferir o grau de eficiência das organizações.

2.1.1. CONCEITO E OBJECTIVOS DA CONTABILIDADE PÚBLICA

A contabilidade pública, segundo ARAÚJO (2005, p.26), é uma ferramenta única para as Finanças Públicas manifestando-se através de um conjunto de normas legais e práticas adequáveis à “*descrição, execução e controlo das operações financeiras*” e dos factos patrimoniais das entidades públicas.

Para RUA & CARVALHO (2006, p.48), “*a contabilidade pública é uma aplicação da contabilidade à actividade económica e financeira do sector público sem fins lucrativos, isto é, à administração Pública, com vista à apresentação e prestação de contas e ao cumprimento da legalidade*”.

SILVA (1995, p.19 e 20), defende que:

“O sistema de contabilidade pública tem, hoje em dia, necessidade de ser pensado como um instrumento indispensável ao planeamento económico (política fiscal, despesas públicas, défice orçamental e suas formas de financiamento), ao management público (ajuda aos Directores Gerais na implementação e controlo do orçamento...), como medida de avaliação do desempenho (fixação de futuros

padrões standards) e a auditoria (interna e externa), a fim de ser possível a determinação das responsabilidades”.

Diz ainda que o objectivo derradeiro da contabilidade pública é o de facultar a informação financeira aos governantes de um País ou de qualquer entidade pública de um modo conveniente e adequado às necessidades de informação para que os auxilie na tomada de decisões.

Com a Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) a contabilidade pública prevê a integração da informação orçamental, patrimonial e económica de todas as entidades do sector público administrativo num sistema integrado de gestão único e de forma a que essa informação esteja disponível, não só para os utilizadores internos, mas para que possa ser facultada aos cidadãos, encontrando-se, assim, o âmbito da contabilidade pública alargado, pois até então apenas se pretendia a prestação de contas e garantir o cumprimento da legalidade. Com esta integração consegue-se um maior rigor na utilização dos recursos do Estado cumprindo-se o princípio da economia, eficiência e eficácia prevista no artigo (artº.) 22.º do Regime de Administração Financeira do Estado⁵.

Para RUA & CARVALHO (2006, p.48), a contabilidade pública dos nossos dias, tem como objectivo último a harmonia e possibilidade de confrontação da informação económica das várias entidades públicas e a consequente solidificação das contas do Estado.

2.1.2. DIVISÕES DA CONTABILIDADE PÚBLICA

No que à estrutura da Contabilidade Pública diz respeito podemos afirmar que esta possui três critérios possíveis de divisão, nomeadamente:

- Quanto à base de reconhecimento ou momento de Registo;
- Quanto ao Objecto de Estudo;
- Quanto ao método de registo.

A base de reconhecimento ou momento de registo, de acordo com RUA & CARVALHO (2006, p.49) há dois tipos de contabilidade, a “*contabilidade elaborada na base de caixa ou de caixa e compromissos e direitos*” e a “*contabilidade elaborada na base do acréscimo ou da especialização dos exercícios*”. Repare-se que na contabilidade de caixa, só se registam os movimentos que afectam os valores de caixa, ou seja, só é registada uma receita quando realmente é feito o seu recebimento e só se contabiliza uma despesa no momento em que o pagamento surge, enquanto, na contabilidade de compromissos, os registos são realizados no momento em que a organização se compromete, ou seja, é registado o movimento

⁵ Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de Julho

contabilístico quando aparece uma obrigação ou um direito. A contabilidade elaborada na base do acréscimo implica que os proveitos e os custos tenham de ser reconhecidos no momento em que sucedem e não na data em que é feito o recebimento ou pagamento.

Quanto ao objecto de estudo e de acordo com o POCP⁶, a contabilidade pública tem três vertentes distintas, nomeadamente a contabilidade orçamental, a contabilidade patrimonial e a contabilidade analítica.

“A contabilidade Orçamental regista as operações de despesa, desde que são previstas até ao momento em que são pagas, e as operações de receita desde a sua previsão à sua cobrança” (RUA & CARVALHO, 2006, p.50).

Segundo os mesmos autores, a contabilidade patrimonial tem como finalidade inscrever todas as operações de uma entidade que de alguma forma contribuam para a modificação do seu Património, tanto a nível da constituição do próprio Património, como a nível da sua constituição e valor, gerando informação sobre a posição económica e financeira da entidade em causa, bem como do valor do seu Património.

“A contabilidade analítica (e isto aplica-se quer ao sector público, quer ao sector privado), tem como âmbito e objecto os custos, proveitos e resultados que, na contabilidade financeira, são tratados de forma global em relação à entidade no seu todo e que aqui são tratados e analisados de uma forma analítica de modo a satisfazer as suas necessidades da gestão económica” (ARAÚJO, 2005, p.41).

Ou seja, a contabilidade analítica tem por objectivo afectar os custos globais de uma entidade, representados na contabilidade patrimonial por um valor global, a cada centro de custo dessa mesma entidade, de acordo com critérios de afectação previamente definidos.

No que respeita ao método de registo, são utilizados normalmente dois métodos, são eles a unigrafia e a digrafia.

“A unigrafia, ou também designada por partida simples, é o método pelo qual um facto patrimonial é registado apenas ou no lado do Deve, ou no lado do Haver, de uma conta, sem qualquer contrapartida numa outra conta. Ou seja, um Deve não tem como contrapartida um Haver, e vice-versa” (RUA & CARVALHO, 2006, p.52).

Em sentido contrário aparece a digrafia e tal como RUA & CARVALHO (2005, p.52) afirmam, a digrafia⁷, como a própria palavra o sugere, é um método de contabilização dupla, ou seja, inscreve por um lado, a procedência do facto patrimonial e, por outro, a aplicação desse mesmo facto patrimonial em termos de alteração qualitativa e quantitativa do

⁶ Decreto-lei n.º 232/97, de 03 de Setembro

⁷ Também denominada de partida dobrada

Património, ou seja, alteração quer da constituição quer do valor do Património, respectivamente.

2.2. EVOLUÇÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA

Ao longo da história, a Contabilidade Pública tem sentido várias alterações e reformas, todas elas com a perspectiva de conceberem um modelo de Contabilidade Pública o mais ajustado possível à realidade da Administração Pública. As reformas e as alterações foram divergentes, mas actualmente têm tendência a convergir para a criação de um modelo de contabilidade pública que possibilite uma moderna e eficiente gestão dos recursos do Estado.

De acordo com ARAÚJO (2005, p.17), o Primeiro Regulamento Geral da Contabilidade Pública aparece em 1863 e 7 anos mais tarde, a 4 de Janeiro é ratificado o Segundo Regulamento da Administração da Fazenda e da Contabilidade Pública que, pela primeira vez nos fala dos princípios e regras orçamentais da anuidade, unidade e universalidade e autorização legal das receitas e das despesas. A primeira reforma da Contabilidade Pública, em Portugal, aparece em 1881 através da promulgação do Terceiro Regulamento Geral da Contabilidade Pública onde constam os princípios da administração financeira portuguesa e segundo o qual é aconselhado o uso da contabilização através do método de registo digráfico⁸.

Desde então, de acordo com ARAÚJO (2005, p.17), o estado da administração financeira manteve-se praticamente imutável e, apenas em 1928, surge a Reforma Orçamental. E salientando que deste diploma o fundamental a ter em consideração é *“a definição da estrutura do Orçamento Geral do Estado, a classificação das receitas e das despesas e a introdução do conceito de autonomia financeira”*.

Desde a Reforma Orçamental mencionada acima até à RAFE em 1990, a contabilidade orçamental foi o centro das atenções, sendo o seu objectivo único comprovar que as entidades da Administração Pública utilizam os «dinheiros públicos» que lhes são atribuídos pelo Orçamento de Estado, em concordância com o aprovado pelas chefias responsáveis pela gestão dessas entidades públicas, segundo o n.º 3 do Preâmbulo do Decreto-Lei (DL) n.º 232/97.

De acordo com RUA & CARVALHO (2006, p.53), podemos considerar que existem dois marcos importantes na recente evolução da contabilidade pública, a RAFE em 1990 e o

⁸ De referir que o registo digráfico já foi obrigatório no tempo do Rei D. José. Na verdade, a Carta da Lei de 22 de Dezembro de 1791 determinava o emprego na escrita oficial do método “mercantil” e nele o da escrita dobrada. Não existem documentos comprovativos do sucesso dessa Reforma (RUA e CARVALHO, 2006, p.53)

POCP em 1997, respectivamente. Estes mesmos autores dividiram a recente evolução em três fases distintas, passando-se a citar:

- *“Fase Inicial (até 1990): Contabilidade Pública tradicional (base de caixa);*
- *Fase transitória (de 1990 a 1997): a Reforma da Administração Financeira do Estado, desenvolvendo-se novos modelos de Contabilidade Pública (contabilidade de compromissos, contabilidade «tipo Empresarial»);*
- *Fase actual (a partir de 1997): Surgimento do Plano Oficial de Contabilidade Pública e seus «descendentes». Esta terceira etapa é uma continuação da segunda, ou mesmo uma aplicação prática de algumas teorias desenvolvidas com a reforma”.*

Para RUA & CARVALHO (2006, p.53) a contabilidade pública vulgar é a que precede a reorganização da Administração Pública e cujos propósitos estão intimamente ligados à execução e controlo do orçamento, tendo por base as normas de aplicação do Orçamento de Estado e a prestação de contas numa perspectiva de contabilidade de caixa.

Relativamente à RAPE⁹ de que falamos, consideramos o seu arranque efectivo no ano de 1992 com a publicação do DL n.º 155/92 de 28 de Julho. No entanto e de acordo com ARAÚJO (2005, p.21), esta reforma teve inicio dois anos antes com a publicação da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, através da qual houve a implementação de uma standardização das formalidades contabilísticas encaradas como imprescindíveis para uma perfeita e mais adequada administração dos meios financeiros do Estado.

Segue-se à lei de bases, a Lei de Enquadramento Orçamental¹⁰ que tem como objectivo reformular o sistema de execução orçamental e em 28 de Julho de 1992 é publicado o DL n.º 155, que estabelece o novo Regime da Administração Financeira do Estado, e que traz consigo uma grande alteração que foi *“a incorporação dos chamados organismos simples nos organismos com autonomia administrativa, prevendo-se agora apenas dois regimes dos serviços e organismos da Administração Pública: os organismos com autonomia administrativa (regime geral); os organismos com autonomia administrativa e financeira, também designados de autónomos (regime excepcional)”* (RUA & CARVALHO, 2006, p.55). Note-se ainda que é nesta lei que é previsto o requisito geral da Economia, Eficiência e Eficácia para a autorização das despesas e consequente boa gestão.

Com a RAPE surge também a necessidade de um novo sistema contabilístico que integre a contabilidade orçamental, a contabilidade patrimonial e a contabilidade analítica, gerando uma informação financeira que se constitui como um instrumento fundamental de apoio à

⁹ Ver Figura A1 do Anexo A, p.93

¹⁰ **Lei 91/2001**, de 20 de Agosto. Esta Lei substituiu por revogação a **Lei n.º 6/91**, de 20 de Fevereiro, e a sua redacção actual resulta das alterações introduzidas pela **Lei Orgânica n.º 2/2002** (Lei da Estabilidade Orçamental), de 28 de Agosto, pela **Lei n.º 23/2003**, de 20 de Agosto e pela **Lei n.º 48/2004**, de 24 de Agosto

gestão dos entes públicos e à sua avaliação. Neste seguimento, surge o DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o POCP.

2.3. A NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

De acordo com CAIADO (s.d.)¹¹ “Normalizar significa pôr de acordo com a norma”. Note-se que em termos contabilísticos, normalizar é fazer com que as operações ou transacções efectuadas sejam registadas em contas de classificação cujas descrições, codificação, normas de transacção e de valorimetria sejam antecipadamente delimitadas, sendo difundidas resumidamente em espécimes com formas padronizadas. Ou seja, normalizar não é mais do que criar regras que regulem da mesma forma a actividade contabilística e financeira de qualquer entidade quer seja pública ou privada, podendo assim falar todos a mesma linguagem.

Como consequência da globalização e da necessidade de se harmonizar as normas e procedimentos que regulam a actividade económica e financeira internacionais, surge a *International Federation of Accountants Committee* (IFAC), que faz a ligação entre as “Normas Internacionais de Contabilidade”¹² (NIC’s) e a sua aplicação às entidades governamentais, desenvolvendo um conjunto de normas internacionais para o sector público, às quais será útil recorrer para a definição de um quadro conceptual para a *Contabilidade Pública em Portugal*” (RUA & CARVALHO, 2006, p.70).

Para redigir as *Internacional Public Sector Accounting Standards* (IPSAS¹³), o IFAC seguiu as *Internacional Accounting Standards* (IAS¹⁴) do *International Accounting Standards Board* (IASB), que é a entidade que executa a normalização contabilística do Sector Privado e fez uma correspondência com as mesmas¹⁵.

Note-se que o IFAC seguiu o IASB porque o sistema de normalização do Sector Privado se encontra mais desenvolvido que o do Sector Público e uma das razões apontadas por RUA & CARVALHO (2006, p.65) é o caso da organização da contabilidade pública ter estado, durante muito tempo, orientada somente para o controlo e execução do Orçamento de Estado e para o consequente respeito pela legalidade, tendo sido, literalmente, esquecida a contabilidade patrimonial ou financeira.

Em Portugal foi criada a Comissão de Normalização Contabilística da Administração

¹¹ In “Os movimentos da conta 25 do POCP e a normalização contabilística” de António Pires Caiado <http://www.min-financas.pt/cncap/Docs/Os%20movimentos%20da%20conta%2025%20do%20POCP%20e%20a%20normalizacao%20contabilistica.pdf>, consultado em 3 de Março de 2009 pelas 16h30

¹² Note-se que este conceito é a tradução para português das *International Accounting Standards*

¹³ Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público

¹⁴ Idem

¹⁵ Ver figura A2 do Anexo A, p.94

Pública¹⁶ (CNCAP), com o objectivo de assegurar a normalização contabilística da Administração Pública em Portugal e acompanhar a aplicação e aperfeiçoamento do POCP de uma forma gradual, de modo a garantir a necessária segurança e eficácia deste plano.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 68/98, de 20 de Março é o diploma legal que aprova a orgânica da CNCAP, no entanto, a criação da CNCAP é prevista no artº 4º do Decreto-lei n.º 232/97

CAPÍTULO 3 – O PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA

3.1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO E FINALIDADE

De acordo com o previsto no n.º1 do artº 2º do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, *“O Plano Oficial de Contabilidade Pública é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança Social”*.

O POCP, nos termos do n.º 2 do artº 2º do DL n.º 232/97, é aplicável ainda *“às organizações de direito privado sem fins lucrativos que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado”*.

Tal como decorre do n.º 6 do Preâmbulo do DL acima mencionado, o principal objectivo do POCP é a *“criação de condições para a integração dos diferentes aspectos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa Contabilidade Pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação”*.

Segundo CAIADO & PINTO (2002, p.184) a justificação para o aparecimento do POCP está patente na urgência de modernização dos procedimentos contabilísticos e da possibilidade de comparação da informação contabilística. Ao mesmo tempo, pretende-se que a elaboração dessa informação se torne objectiva e imparcial, ou seja, que tenda para as normas internacionais.

O POCP engloba três sistemas de Contabilidade, nomeadamente a contabilidade orçamental, a contabilidade patrimonial e a contabilidade analítica. Com a integração destes três tipos de contabilidade, o POCP permitirá disponibilizar a informação financeira de uma entidade pública a todos os interessados, reforçando a transparência das contas de qualquer entidade pública, permitindo ainda a obtenção de informação credível que irá permitir um maior controlo de gestão e consequentemente uma melhor afectação dos recursos, o que será de extrema importância dada a actual situação económica e financeira do país, apelando-se portanto a um maior rigor orçamental.

De acordo com FRADE (2003, p.157), o POCP vem possibilitar compreender determinados aspectos fulcrais da contabilidade pública que a tradicional Administração Pública conservava numa situação de elevado desconhecimento, em natural detrimento do princípio da transparência que está associado à observância do princípio do interesse público.

3.2. A CONTABILIDADE PATRIMONIAL

O sistema de contabilidade patrimonial prevista no POCP tem como objectivo fundamental registar as operações que alterem o valor do Património de uma entidade pública, gerando informação que lhe possibilita saber a qualquer momento qual é o seu valor patrimonial, bem como a sua situação económica e financeira.

Para RUA & CARVALHO (2006, p.57) a contabilidade patrimonial vem permitir calcular e medir alguns valores tais como, o resultado financeiro, o valor das obrigações e stocks e o valor dos bens imóveis. Esta informação está explícita tanto no Balanço como na Demonstração de Resultados por Naturezas que são documentos obrigatórios para a prestação de contas na óptica da contabilidade patrimonial.

No mesmo sentido, PINTO & SANTOS (2005, p.159), afirmam que a contabilidade tal como existe constitui-se como parte integrante do grupo das ciências sociais, uma vez que é para qualquer entidade pública ou privada um instrumento de gestão indispensável, devido ao conjunto de informação patrimonial sintética e actualizada que a cada momento consegue proporcionar aos responsáveis máximos pela gestão de qualquer entidade, para não falar da posição negocial.

A aplicação da contabilidade patrimonial traz algumas consequências organizativas pois, *“o registo de factos e ocorrências obriga ao conhecimento das circunstâncias em que estes aconteceram e a uma pormenorizada descrição dos mesmos. Numa palavra, a contabilidade patrimonial exige «informação» de quem é o responsável pelo seu tratamento”* (PINTO & SANTOS, 2005, p.175). No seguimento desta ideia, estes autores sugerem duas soluções possíveis que passo a citar:

- *“Ou se leva a contabilidade para perto de quem detém a informação e aproximam-se os registos contabilísticos física e temporalmente do local e ocasião em que ocorrem;*
- *Ou se educa quem detém a informação a preparar de forma adequada os processos para que estes possam ser correctamente interpretados pela contabilidade e registados em conformidade, estabelecendo circuitos e prazos limite de entrega de documentação”.*

Atentando-se ao quadro de contas do POCP, podemos verificar que são atribuídas à contabilidade patrimonial as classes 1 a 8, que dão origem ao Balanço e à Demonstração de Resultados por Naturezas, para a prestação de contas da entidade.

3.3. A INVENTARIAÇÃO E AVALIAÇÃO DE BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO

De acordo com ARAÚJO (2005, p.46) o processo de inventariação reporta-se à conduta de registo e reconhecimento de um determinado bem, que na opinião deste autor, da qual participamos, deve acontecer no preciso momento de recepção do bem pelos nossos serviços, procedendo-se logo ao seu registo no inventário da entidade em causa e à devida valoração e codificação.

Para FRADE (2003, p.348), apesar de existirem muitas normas que regulam a administração do Património público, por vezes complexas e divergentes, é notória a necessidade de consultar os dados que constam de um inventário para a gestão do Património de qualquer entidade. Na Administração Pública existe legislação que exige a inventariação dos bens do Estado, nomeadamente o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado¹⁷ (CIBE), o que na opinião deste autor é bom porque sem um inventário não é possível fazer uma gestão do Património da forma mais correcta nem o seu controlo eficaz.

O inventário que as entidades públicas devem executar *“deve considerar as fases de identificação, inventariação e avaliação dos bens patrimoniais, dado que não só é importante que as entidades disponham de informação quanto aos factores formadores do valor desses bens, mas também o sistema de informação a ele subjacente”* (ARAÚJO, 2005, p.46).

Com a implementação do POCP, *“torna-se indispensável regularizar e institucionalizar um modelo de inventariação que pudesse dar resposta ao plano de contas previsto neste diploma (...), permitindo mais tarde a consolidação das contas públicas”* (FRADE, 2003, p.348). Podemos afirmar que o supra citado pensamento de FRADE é análogo ao de ARAÚJO (2005, 46) quando este último menciona que *“a identificação de todos os recursos patrimoniais e a sua inventariação, irão permitir que a nova prática contabilística seja devidamente aplicada”*.

A avaliação de um bem, segundo FRADE (2003, p.364) baseia-se no cálculo do valor desse bem, normalmente representado através de uma expressão monetária, sendo indispensável à inventariação, pois só depois de avaliados é que os bens inventariados têm algum significado, podendo ser contabilizados e consequentemente figurarem no Balanço da entidade.

3.4. OS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO

Bens de domínio público são todos os bens que se encontram previstos no n.º 1 do artº 84º da Constituição da República Portuguesa e no DL n.º 477/80 de 15 de Outubro (artº 4º).

¹⁷ Portaria n.º 671/2000, de 10 de Março

Para ARAÚJO (2005, p.47) *“consideram-se bens do domínio público o conjunto de bens pertencentes ao Estado que estão ao serviço dos cidadãos, destinados ao uso e fruição geral dos cidadãos”, acrescentando ainda que, “não possuindo objectivos comerciais mas sim de âmbito social, estes bens caracterizam-se por serem de uso de toda a comunidade, não transaccionáveis, quer por não existir mercado para eles, quer pelas entidades que os controlam não possuírem a sua posse jurídica”.*

De acordo com CARVALHO et al. (1999, p.371), existem dois problemas básicos que têm impedido a aplicação da contabilidade patrimonial ao Sector Público. O primeiro está relacionado com a identificação da entidade do Estado a quem está afecto determinado bem que faz parte integrante do vasto Património do Estado. O segundo prende-se com a determinação de regras e a atribuição de juízos de valor capazes de traduzirem de uma forma transparente e justa o valor do Património do Estado, especialmente na parte dos bens do Estado classificados como bens de Domínio Público. Note-se que estes problemas existem desde que surgiu o POCP (1997) e, só em 2009 é que surgiu a Portaria n.º 95/2009 que estabelece prazos e prioridades para a inventariação dos bens do Estado, Portaria esta que vem contribuir de forma decisiva para a execução da Portaria 671/2000 que estabelece as regras de inventariação e avaliação dos bens do Estado, com alguns termos generalistas que não traduzem o real pensamento do legislador quando redigiu tal legislação, dando origem a interpretações divergentes e erróneas.

Um exemplo disto é o facto de na alínea a) do n.º3 do artº 2º da Portaria 671/2000, constar que não são abrangidos pelo CIBE os bens do Estado afectos às Forças Armadas (FA), o que na nossa opinião não traduz a real opinião do legislador, uma vez que a inventariação, avaliação e gestão de um edifício militar, é em tudo semelhante a qualquer outro edifício do Estado afecto a uma outra entidade pública. Supomos que, neste caso, o legislador se referia apenas aos bens de uso estritamente militar, tais como armamento, carros de combate, entre outros bens do Estado afectos especificamente às FA para que estas possam cumprir a missão que lhes é cometida pelo próprio Estado, necessitando estes de um tratamento especial que não está previsto no CIBE.

CAPÍTULO 4 – A AVALIAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO

4.1. PRINCÍPIOS DE GESTÃO DO PATRIMÓNIO

Para falarmos dos princípios de gestão do Património convém, primeiro, saber o que entendemos por Gestão e por Património do Estado¹⁸.

Assim sendo, veremos o que se entende por gestão. Segundo CHIAVENATO (2004, p.7), *“para além da orientação e coordenação das pessoas, a gestão implica também a afectação e controlo de recursos financeiros e materiais, ao dispor da organização. Para realçar os seus objectivos com maior eficiência e economia de acção”*.

Podemos entender gestão como *“conjunto de reflexos, decisões e acções coordenadas e orientadas para tornar eficazes e rentáveis as actividades de uma empresa (...)”* (LOCHARD, 1992, p.28).

No que diz respeito ao Património, segundo o DL n.º 477/80 (artº 2º), *“para efeitos de inventário, entende-se por Património do Estado o conjunto de bens de domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público”*.

Em termos jurídicos, Património é entendido como um *“complexo de bens ou relações jurídicas (direitos e obrigações) com carácter pecuniário, de que é sujeito activo (quanto aos direitos) ou passivo (quanto às obrigações) uma pessoa singular ou colectiva”* (PINHEIRO, 2006, p.22).

Para FRADE (2003, p.224 e 225) o conhecimento do Património está estritamente ligado ao *“paradigma contabilístico”*, nomeadamente ao POCP. Além deste sistema contabilístico, o conceito de Património das entidades públicas liga-se a vários procedimentos e normas jurídicas que limitam a administração e controlo do Património, apesar da diminuta relevância contabilística que lhe é atribuída até ao preciso momento. Este autor afirma, ainda que para além de uma definição jurídica de Património, este pode ser definido, também, como *“conjunto dos bens que o Estado é sujeito activo ou passivo”*.

Definido que está o Património, passamos então aos princípios de boa gestão do Património. Segundo o DL n.º 280/2007 (artº 2º), as entidades abrangidas por este devem reger-se pelos princípios gerais que regulam os actos administrativos de qualquer entidade

¹⁸ Ver artigo **“De Onde Vem o Património do Estado Português”** do Apêndice L, p.91 e 92

pública, previstos no Código do Processo Administrativo, nomeadamente “os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”

Note-se que para a boa gestão dos imóveis, não chega serem observados apenas os princípios comuns de qualquer acto administrativo, devem ser tidos em conta ainda, de acordo com o Preâmbulo do DL n.º 280/2007 de 7 de Agosto, princípios como:

“os da concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo. Neste particular, integram-se ainda as regras da onerosidade e da equidade intergeracional no âmbito da actividade de gestão do património imobiliário público e estabelecem-se normas mais exigentes de gestão, controlo e avaliação patrimoniais, ao abrigo dos princípios da boa administração e da protecção dos bens públicos”.

No que diz respeito à boa gestão do Património, FRADE (2003, p.235) afirma que todos os bens que constituem o Património do Estado ou de qualquer entidade privada estão sujeitos a um ciclo de gestão patrimonial¹⁹ composto por três fases distintas, nomeadamente, a fase da aquisição do bem, a fase de administração do bem e, por fim, a fase de abate do bem. Dentro destas três fases surgem diversas formas de aquisição, gestão e abate quando o bem atinge o limite da sua vida útil. No entanto, todas elas devem observar aspectos como o cumprimento das normas legais, a análise da relação custo/benefício e as avaliações técnicas. Ainda de acordo com o mesmo autor, a gestão patrimonial implica um conjunto de actividades que contribuem de forma relevante para a imagem contabilística de uma qualquer entidade, e de acordo com os quais se deverá ressaltar de forma transparente, correcta e realista a imagem do activo imobilizado, tendo como orientação os princípios e critérios contabilísticos previstos no POCP.

4.2. COMPETÊNCIAS, OBJECTIVOS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS

As Competências para a gestão de imóveis encontram-se já atribuídas, e reguladas. Nos termos do artº 108º do DL n.º280/2007, está atribuída à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a competência para realizar as apreciações dos imóveis, à excepção das avaliações de imóveis classificadas como parte integrante do Domínio Público das Regiões Autónomas e das autarquias locais. Neste artigo, é referido ainda que as avaliações dos imóveis do Estado podem ser realizadas com recurso a relatórios preliminares, redigidos por

¹⁹ Ver figura B1 do Anexo B, p.95

entidades públicas diferentes da DGTF, ou mesmo por entidades privadas, desde que seleccionadas pela DGTF.

No que diz respeito aos objectivos e critérios de avaliação, o artº 110º do DL n.º 280/2007, prevê o seguinte:

- *“As avaliações efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças para efeitos da realização de operações imobiliárias visam determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios uniformes definidos em portaria (...);*
- *As avaliações efectuadas para efeitos de inventário visam fixar o valor patrimonial dos imóveis, determinado mediante os critérios de avaliação previstos no Código de Imposto Municipal sobre Imóveis”.*

De acordo com FRADE (2003, p.348), as inquietações geradas pela situação macroeconómica e social do país, obrigaram o Estado a preocupar-se em demasia com a gestão diária dos serviços públicos, tendo em conta apenas a óptica orçamental das entidades públicas e em detrimento de outros aspectos relevantes da gestão. O autor refere-se neste caso, à melhor aplicação de todos os recursos das entidades públicas, nomeadamente dos recursos patrimoniais, recursos financeiros e recursos humanos, não dando primazia a nenhum destes recursos, pois todos são de elevada importância para uma correcta e eficiente gestão das entidades públicas

Sabemos que a avaliação dos imóveis está prevista na lei, no entanto, muitas das vezes a lei não é cumprida pois as especificidades do Património do Estado são mais do que muitas e consequentemente, a avaliação dos imóveis do Estado é colocada em segundo plano, pois até agora a informação patrimonial das entidades públicas não era importante para a prestação de contas, dado que só se dava valor à informação e controlo orçamental.

4.3. A INVENTARIAÇÃO DE IMÓVEIS

De acordo com o antepenúltimo parágrafo do Preâmbulo do DL n.º 280/2007, a inventariação integral dos imóveis do Estado é, actualmente, indispensável para a correcta administração do Património do Estado. Referimo-nos neste caso aos bens imóveis do Estado e reporte-se que foi este aspecto que motivou a criação e redacção de um diploma legal que vem estabelecer um calendário para a inventariação dos bens do Estado, bem como a prioridade de inventariação desses bens²⁰, através do qual se dá seguimento e consegue cumprir o que está previsto na portaria do CIBE, que por sua vez tem como

²⁰ Portaria n.º 95/2009 de 29 de Janeiro

objectivo a criação de um inventário actualizado dos bens do Estado. No DL n.º 280/2007 fixam-se ainda regras para a normalização de aspectos como a situação matricial e o registo predial dos imóveis do Estado, compreendendo a fundamentação administrativa.

Nos termos do artº nº 116º do DL n.º 280/2007, *“o inventário destina-se a assegurar o conhecimento, da utilização e do valor dos bens imóveis. (...) A informação resultante da elaboração e actualização do inventário serve de base à determinação global das necessidades de aquisição, programação anual das intervenções de conservação e valorização e à venda de imóveis. (...) o inventário de imóveis militares fica sujeito a regras especiais (...)”*. Ou seja, o inventário é uma ferramenta de grande importância para a gestão dos imóveis, sendo que os imóveis militares se encontram regulados por legislação própria.

O CIBE *“abrange os inventários de base dos bens do activo imobilizado, com carácter permanente, que não se destinam a ser vendidos, nomeadamente:*

- a) O cadastro e inventário dos móveis do Estado (CIME);*
- b) O cadastro e inventário dos veículos do Estado (CIVE);*
- c) O cadastro e inventário dos imóveis e direitos do Estado (CIIDE)”* (CIBE, 2000, n.º 1 do artº 2º).

Os bens afectos às FA não são abrangidos pelas regras de inventariação e gestão patrimonial expressas nos termos do n.º 3 do artº 2º do CIBE, ou seja, os imóveis do Exército, não estão abrangidos pela legislação prevista neste diploma e como tal, o Exército não se vê obrigado a inventariar os seus imóveis de acordo com os requisitos do CIBE. No entanto, como já foi referido anteriormente, os imóveis militares estão sujeitos a regras especiais, não obstante, porém, a obrigatoriedade da execução de um inventário e o dever de *“fornecer à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças os elementos necessários à elaboração e à actualização do inventário geral dos bens imóveis do Estado (...)”* segundo os termos do n.º 3 do artº 117º do DL n.º 280/2007.

Segundo FRADE (2003, p.349), *“o modelo conceptual ou formal de inventariação é fundamental para garantir a sistematização da informação e a aplicação de idênticos métodos e critérios, desde a identificação dos bens até ao cumprimento das regras de valorimetria. O seu cumprimento integral é que poderá dar a devida credibilidade à futura consolidação de contas, para efeitos de organização do Balanço do Estado”*.

Este mesmo autor afirma ainda que a criação de um modelo de inventariação obriga a um conhecimento prévio da entidade pública de que falamos, tanto a nível de estrutura orgânica como funcional e uma imprescindível doutrina que oriente a gestão patrimonial. Pressupõe-se que seja esta a razão pela qual as FA não estejam sujeitas às regras do CIBE, sabendo-se que a sua estrutura orgânica e funcional não encontra paridade com outra qualquer

entidade do Estado, dada a existência de uma hierarquia militar e de valores muito próprios da instituição militar.

Para se conseguir por a funcionar um sistema integrado de inventariação é necessário *“partir de uma cultura patrimonial para a programação das acções de inventariação e, em função dessa programação definir uma estratégia que leve ao conhecimento dos bens patrimoniais para uma adequada gestão dos mesmos. Para isso, importa também definir os meios que irão ficar afectos ao projecto de inventariação”* (FRADE, 2003, p.351).

Hoje, ao comparar-mos a afirmação supra citada com a política do Estado no que respeita à inventariação e gestão do seu Património, constatamos que já existe um programa de inventariação dos imóveis do Estado, com o objectivo de se poder referenciar que imóveis detém o Estado, na perspectiva de fazer a melhor gestão desses imóveis.

A **Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008** estabelece o já referenciado Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) e procura desenvolver as medidas antevistas no DL n.º 280/2007, na tentativa de alcançar as vantagens advenientes de uma gestão organizada de todos os imóveis do Estado, as quais passam não só por uma consolidação da eficiência na prossecução do interesse público mas também pela redução de encargos em termos financeiros e por uma utilização mais racional dos recursos.

Por sua vez, a **Portaria n.º 95/2009**, de 29 de Janeiro, aprova o Programa de Inventariação 2009-2012 e as respectivas medidas de implementação e controlo. Ora este Programa de Inventariação do governo têm um carácter plurianual e dois objectivos fundamentais, o de colocar o POCP a funcionar em pleno e o de *“assegurar um modelo de gestão imobiliária suportado por adequadas tecnologias de informação e que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos”* (2º parágrafo do Preâmbulo da Portaria n.º 95/2009), respectivamente. No Preâmbulo desta mesma Portaria é previsto ainda, que a materialização destes objectivos é responsabilidade atribuída aos *“serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, bem como às entidades administrantes dos bens do domínio público do Estado”*.

No que diz respeito à disposição e estrutura do inventário geral dos bens imóveis do Estado está previsto no 3º parágrafo do Preâmbulo da Portaria n.º 95/2009 que a inventariação dos bens do Estado deve respeitar a organização prevista no CIBE, *“incluindo aqueles que sejam objecto de inventários separados”*, reafirmando-se os princípios de inventariação implícitos no modelo de inventário do CIBE, de onde podemos concluir que a inventariação dos imóveis do Exército embora não seja obrigada a seguir as regras de inventariação do CIBE, no final, terão que poder ser correlacionadas com a estrutura e organização do inventário segundo os princípios do CIBE.

O programa de inventariação do quadriénio 2009-2012 abrange os bens imóveis do Estado bem como os seus direitos intrínsecos, destinando-se a afiançar o conhecimento dos bens imóveis em questão. Para conhecimento pleno dos ditos bens é necessário conseguir a informação sobre o imóvel que se passa a citar: *“identificação, situação jurídico-registral, classificação, natureza, localização, estado de conservação, entidade que o ocupa, caracterização do pessoal que trabalha regularmente no imóvel, propriedade/situação do imóvel, tipo de valor e tipologia e dimensão dos espaços e áreas ocupados”* (n.º 1 do Anexo I da Portaria n.º 95/2009). Se atentarmos a esta portaria, ainda podemos verificar que este programa de inventariação compreende, analogamente, a concepção e execução dos inventários dos imóveis militares, embora estes estejam sujeitos a leis especiais, sendo, por isso, elaborados de maneira diferente.

Um facto de extrema importância previsto na Portaria 95/2009 é o inventário dos imóveis militares afectos à Defesa Nacional ter de ser realizado durante o ano económico de 2009, concluindo-se, naturalmente, que o Exército tem que inventariar os seus imóveis e deve actuar com alguma celeridade.

Se olharmos com algum rigor para o passado recente, conseguimos observar que a base das novas políticas do Estado é a RAFE, pois, como já vimos no Capítulo 2, com a RAFE surgiu a necessidade de se criar um sistema contabilístico que integrasse a contabilidade orçamental, a contabilidade patrimonial e a contabilidade analítica. Depois de criado o POCP, eis que com a contabilidade patrimonial surge a necessidade de se criar um sistema que permita identificar e avaliar os bens do Estado, para que *a posteriori* se proceda à contabilização nas classes 3 e 4 do POCP de todos os bens do Estado.

Neste seguimento surge o CIBE, dada a referida necessidade de inventariação e avaliação dos bens do Estado, no entanto, o CIBE, por si só não consegue estabelecer prazos para que sejam realizados os inventários de todas as entidades públicas, regulando apenas o modo de se realizar o inventário e posteriormente, a forma de avaliar os bens do Estado. Surge, mais uma vez, a necessidade de o Estado estabelecer prazos e dizer qual é a prioridade de inventariação a ter em conta, o que fez através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, observando-se que neste caso a prioridade da inventariação estabelecida é a inventariação dos imóveis do Estado, dada a existência de muitos imóveis dispersos pelo território nacional que são pertença do Estado e cujos valores, normalmente, são de maior relevância quando comparados com os restantes bens do Estado. Parece-nos, portanto que o Estado definiu a prioridade de inventariação dos bens do Estado tendo em conta o valor dos bens que detém.

PARTE II – TRABALHO DE CAMPO

CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA

Este Capítulo tem por objectivo apresentar os métodos utilizados, bem como a fundamentação do seu afincamento neste trabalho.

Nesse sentido, para efectuar a recolha de dados usamos a entrevista directiva, tal como já havíamos mencionado no Sub-Capítulo 1.4, e para realizarmos a sua análise e interpretação, foram usados os métodos qualitativos, a análise de conteúdo e a aplicação informática SPSS para fazer o tratamento estatístico de dados.

5.1. MÉTODOS DE RECOLHA E TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Para a recolha da informação foram realizadas nove entrevistas no sentido de obter um maior conhecimento sobre a problemática estudada neste trabalho e com o objectivo de recolher informação que possibilite a verificação das hipóteses descritas no Sub-Capítulo 1.3 e que, consequentemente ajude a encontrar uma solução que contribua para a resolução da questão fundamental abordada por este trabalho.

Optou-se por realizar entrevistas pois, segundo QUIVY & COMPENHOUDT (2005) as entrevistas possibilitam uma maior troca de ideias entre o entrevistador e o entrevistado do que os questionários e dão oportunidade ao entrevistado de expressar as suas percepções sobre determinado assunto, as suas interpretações e as suas experiências.

A técnica de entrevista utilizada foi a directiva, como já foi referido no Sub-Capítulo 1.4 pois segundo BARAÑANO (2004, p.93) este é um tipo de entrevista onde o entrevistador apresenta ao entrevistado por uma determinada ordem uma série de questões, às quais o entrevistado pode dar respostas tão longas quanto entenda. Note-se ainda que se utilizou este tipo de entrevista porque “uma entrevista pode visar atingir um ou vários objectivos” (BARAÑANO, 2004, p.93). No caso da entrevista directiva, de acordo com BARAÑANO (2004, p.93 e 94), podemos destacar entre outros objectivos, os seguintes:

- *“Controlo de uma questão específica, com o fim de validar parcialmente os resultados obtidos anteriormente;*

- *Verificação de um domínio de investigação cuja estrutura já se conhece, mas do qual se quer saber, por exemplo, que factores terão eventualmente evoluído”.*

Antes de se proceder à realização das entrevistas foi elaborado um guião para cada entrevista²¹ que se pretendia realizar e que, posteriormente, foi enviado aos entrevistados na data de marcação das mesmas, de modo a facilitar a entrevista e possibilitar a obtenção de respostas mais elaboradas. De cada guião que foi elaborado fez parte uma carta de apresentação, onde se definiu o Tema do Trabalho, o Objectivo Geral do trabalho e o motivo da entrevista, bem como, foram descritos os Objectivos Gerais e os Assuntos que se pretendiam abordar. Por fim, fez-se uma tabela resumo dos Assuntos, Objectivos Específicos e da Sequência das Perguntas que seriam colocadas ao entrevistado.

Para se fazer a análise e tratamento da informação recolhida através das entrevistas realizadas utilizou-se a técnica da análise de conteúdo dado que esta é uma arte de pesquisa para a exposição concreta, metódica e quantitativa do teor das entrevistas, segundo BESELSON *in* GHIGLIONE & MATALON (1993, p.197). “*Por análise de conteúdo referem-se todos os procedimentos utilizados para especificar referentes, atitudes ou temas contidos numa mensagem ou num documento, determinando a sua frequência relativa*” (STONE *in* GHIGLIONE & MATALON, 1993, p.197).

Refira-se, ainda, que se utilizou a aplicação informática SPSS para a análise e tratamento estatístico de dados de questões das entrevistas, que assim o possibilitaram.

5.2. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Na presente investigação foram realizadas nove entrevistas, como já foi referido anteriormente, para se conseguir fundamentar e verificar as hipóteses definidas anteriormente.

Desde logo, foi decidido entrevistar-se o TCOR Fernando Barnabé, que pertenceu à equipa de implementação do SIG no Exército (2003/2005) e que está ligado, desde 2005, ao processo em curso de concentração dos SI/TIC da Defesa Nacional.

Entrevistamos o MGEN Francisco Hilário que desempenha a função de Director da Direcção de Abastecimentos da Força Aérea e foi um dos membros da Força Aérea responsáveis pela implementação do SIG nesse Ramo da Defesa.

Na Força Aérea, ainda, entrevistamos o MAJ Cunha que está colocado na Direcção de Infra-estruturas e que nos respondeu às questões relacionadas com a gestão, avaliação e inventariação do Património da Força Aérea.

²¹ Ver exemplo de Guião de Entrevista que consta do Apêndice A, p.47-51

Foi entrevistado um elemento da Marinha que actualmente está no SIGDN – Núcleo de apoio à exploração da Área Financeira: FI e AA, respectivamente, o 2º TEN Mira Rodrigues, e que foi um dos envolvidos no processo de implementação do SIG na Marinha.

Do Exército foi entrevistado o MGEN Esteves da Silva e o COR Arruda que desempenham as funções de Director e Subdirector da Direcção de Finanças, respectivamente, e que no caso do COR Arruda, esteve envolvido no acto de implementação do SIG no Exército.

O Professor Doutor António Pires Caiado, também foi por nós entrevistado, por ser um membro da Comissão Executiva da CNCAP. Note-se que só salientamos esta função dada a importância da CNCAP para este trabalho, não obstante a importância que podemos, e devemos, atribuir à pessoa do Prof. Doutor. Pires Caiado.

Entrevistamos o MGEN Mascarenhas, por desempenhar actualmente a função de Adjunto do TGEN Quartel-Mestre-General, comandante do Comando da Logística e por ser um oficial de engenharia militar que muito entende sobre a gestão e inventariação do Património imobiliário do Exército.

Por fim, entrevistamos o MGEN Rodrigues da Costa que actualmente ocupa o cargo de Director da Direcção de Infra-Estruturas do Exército e que por isso mesmo se constitui como um elemento importante a ser entrevistado por nós para elaboração deste trabalho.

CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

6.1. O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO

Neste Sub-Capítulo vamos proceder à análise das respostas dos entrevistados e a respectiva comparação²², com o intuito de detectar pontos concordantes e discordantes que nos permitam retirar algumas conclusões. Os assuntos das questões que vamos analisar estão relacionados com a implementação do SIG e com as perspectivas futuras desta plataforma. Neste Sub-Capítulo analisaremos, ainda, assuntos relacionados com a prestação de contas e com a normalização contabilística.

Assim sendo, a **1ª questão** que vamos analisar é a seguinte: **De que forma procederam à implementação do SIG?**

Com esta questão pretendia-se identificar porque fases passou a implementação do SIG em cada um dos Ramos da Defesa Nacional.

O MGEN Hilário²³, da Força Aérea, respondeu a esta questão, identificando primeiro os motivos que levaram à necessidade de implementação do SIG, nomeadamente, *“necessidade de introdução do POCP na Administração Pública”* e *“a intenção (...) de dotar a Defesa de um mecanismo que permitisse simultaneamente uma maior eficácia e eficiência na execução orçamental e por outro lado que fosse comum em toda a Defesa”*. No que respeita às fases de implementação, respondeu que se começou *“pela escolha da plataforma SIG”*, e de seguida fez-se *“o levantamento dos chamados processos únicos”*. Entre outro trabalho necessário para a implementação do SIG, salientou *“o ajustamento dos processos à plataforma”*.

O COR Arruda²⁴ do Exército, não identificou nenhuma fase específica, mas afirmou que surgiu a necessidade de efectuar a *“mudança de todo um edifício normativo em que assentávamos o (...) sistema. Teve de se modificar todo o funcionamento de uma organização”*. O TCOR Barnabé²⁵, afirmou que *“o SIG teve início formal na sequência de um Despacho do Ministro da Defesa Nacional em 2002”* e que a sua implementação *“percorreu várias fases”*, nomeadamente, *“o levantamento de processos, (...) a harmonização de*

²² Ver quadro 1, resumo da comparação de todas as questões a analisar, do Apêndice K, p.88

²³ Ver resposta à questão 1 do Apêndice C, p.58-60

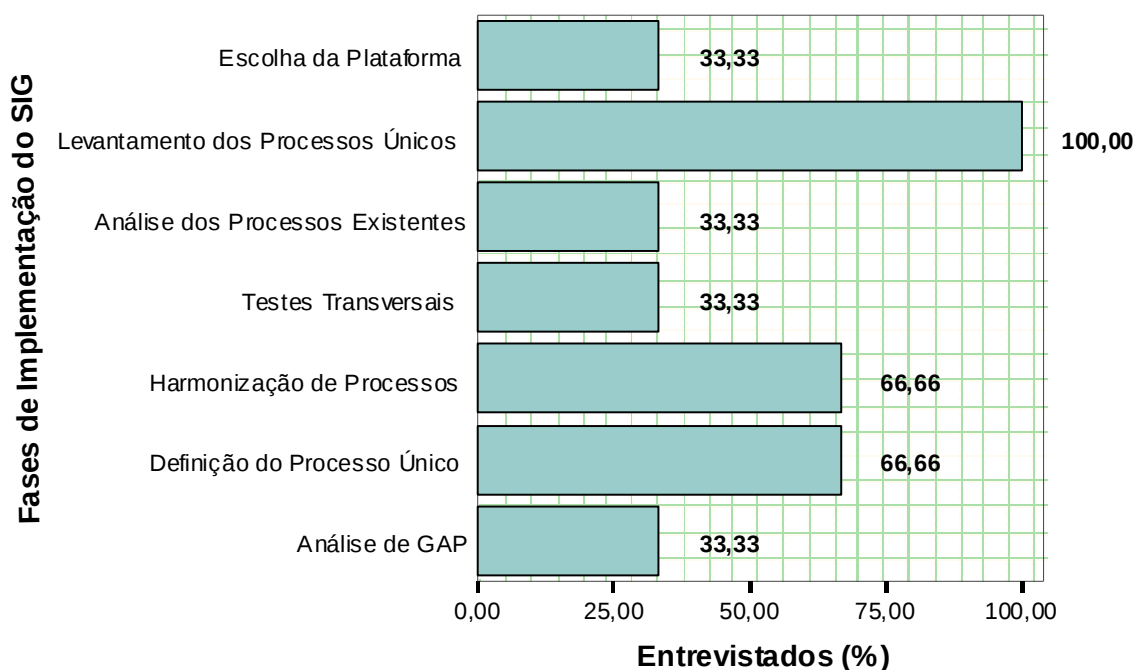
²⁴ Ver resposta à questão 1 do Apêndice H, p.77

²⁵ Ver resposta à questão 1 do Apêndice B, p.52 e 53

processos, a definição do processo único e a análise de GAP”. O último entrevistado a quem colocamos esta questão foi o 2º.TEN Rodrigues²⁶ da Marinha, que foi sintético na sua resposta e afirmou que “existiram quatro fases”, foram elas o “Levantamento dos processos nos Ramos”, a “Análise dos processos únicos”, os “Testes transversais” e a “Correcção dos processos a adaptar ao SIG”.

Para melhor sintetizarmos a análise desta questão, construímos um quadro resumo²⁷ com as respostas dos três entrevistados que identificaram as fases de implementação do SIG e, de seguida, fizemos um gráfico de análise estatística.

GRÁFICO 1: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG EM CADA RAMO DA DEFESA NACIONAL



No gráfico 1, acima, podemos visualizar a resposta dos entrevistados que responderam concretamente ao objectivo da questão. Passando à sua análise, é possível constatar que a fase Levantamento dos Processos Únicos, é enunciada por 100% dos entrevistados. A fase Harmonização de Processos e a fase Definição do Processo Único são referidas apenas por 66,66% dos entrevistados. As restantes fases são mencionadas apenas 33,33%. Ou seja, podemos constatar que nos três Ramos do Ministério da Defesa Nacional (MDN), podem ser

²⁶ Ver resposta à questão 1 do Apêndice E, p.66

²⁷ Ver Quadro 2 do Apêndice L, p.89

identificadas várias fases pelas quais passou a implementação do SIG, no entanto, a importância que cada Ramo lhe atribui é substancialmente divergente.

2ª Questão: Que pressupostos foram necessários para tal implementação?

No sentido de responder a esta questão, o COR Arruda²⁸ afirmou que aquando da implementação do SIG, *“Tiveram de ser os militares a assegurarem o que até então era, no sistema antigo, assegurado, essencialmente, por pessoal civil”*. O TCOR Barnabé²⁹ disse que para a implementação do SIG, *“a grande alavanca foi a necessidade de cumprir os pressupostos da RAFE e da implementação do POCP”*.

Ou seja, neste caso podemos verificar que os pressupostos base adoptados para a implementação do SIG são os pressupostos em que se baseia o POCP, tendo de ser os militares a avançar com o sistema, dadas as suas características e os seus valores, uma vez que os funcionários civis não estavam preparados para esta mudança de sistema.

3ª Questão: Sei que a adopção do SIG revestiu dificuldades diferentes para cada um dos Ramos, no caso, qual acha ter sido a maior dificuldade que tiveram de ultrapassar?

Nesta questão, pretendeu-se identificar a grande dificuldade que cada um dos Ramos teve no processo de implementação do SIG. A este respeito, o MGEN Hilário³⁰ respondeu que a maior dificuldade estava relacionada com *“a resposta que o sistema dava, os erros que produzia e que não permitia de uma forma atempada responder àquilo que é o normal desenvolvimento dos processos na área financeira e orçamental”*, se bem que não se podia esquecer a dificuldade que existiu no *“entrosar dos dados obtidos noutros sistemas paralelos ao SIG que tratam blocos que ainda não foram implementados”*. O COR Arruda³¹ respondeu que a maior dificuldade está relacionada com *“o facto do SIG ter sido entendido como sendo um problema da área financeira”*. Por sua vez, o TCOR Barnabé³² respondeu que a maior dificuldade foi o *“facto de o Exército possuir uma grande complexidade nos procedimentos contabilísticos”*, do antecedente, não esquecendo o que já havia sido mencionado pelo COR Arruda, reforçando a ideia de que *“o Exército não sentiu que a adesão ao SIG fosse um «problema» seu”*, sendo somente *“um problema da estrutura financeira para o cumprimento de um conjunto de normas e preceitos legais”*. O 2º. TEN Rodrigues³³ respondeu directamente à questão, afirmando que a maior dificuldade sentida na Marinha foi a *“migração dos dados”*, até porque já possuíam uma aplicação semelhante, da SAP, embora não tão completa.

²⁸ Ver resposta à questão 2 do Apêndice H, p.77

²⁹ Ver resposta à questão 2 do Apêndice B, p.53

³⁰ Ver resposta à questão 1 e 2 do Apêndice C, p.58-60

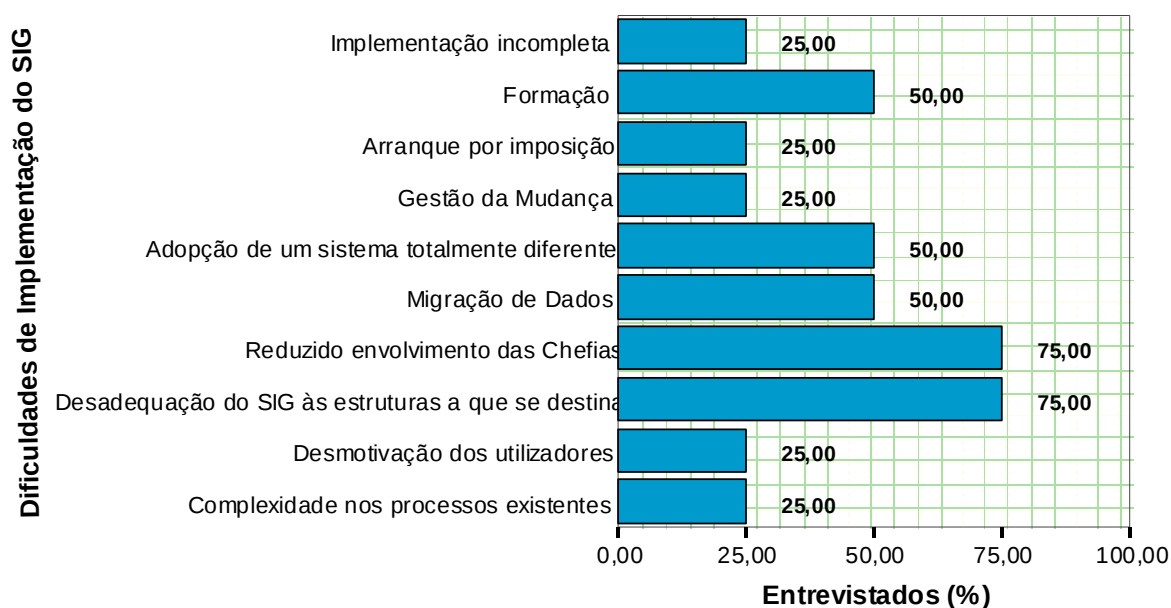
³¹ Ver resposta à questão 1 e 3 do Apêndice H, p.78

³² Ver resposta à questão 3 do Apêndice B, p.53 e 54

³³ Ver resposta à questão 2 do Apêndice E, p.66

O quadro 2³⁴ traduz um resumo das dificuldades de implementação do SIG referidas pelos entrevistados não só na questão que estamos a analisar, mas ao longo de toda a entrevista. No gráfico 2, a seguir, podemos verificar que algumas das dificuldades referidas, tais como desadequação do SIG às estruturas a que se destina e o reduzido envolvimento das chefias, são as percepções de 75% dos entrevistados. O entrevistado da Marinha respondeu, sinteticamente à questão e por conseguinte, só obtivemos a maior dificuldade sentida por este Ramo da Defesa, que foi a migração dos dados. Esta dificuldade também se fez sentir na Força Aérea, isto é, esta dificuldade foi sentida por 50% dos entrevistados. No Exército sentiram-se mais dificuldades relacionadas com os recursos humanos, tais como a formação, a desmotivação dos utilizadores e a gestão da mudança.

GRÁFICO 2: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG



Em suma, podemos referir que houve muitas dificuldades para implementar o módulo financeiro do SIG em qualquer dos Ramos, embora sejam diferentes de Ramo para Ramo.

4ª Questão: Quais as diligências que foram necessárias para ultrapassar essa dificuldade?

A esta questão, o MGEN Hilário³⁵ respondeu que “a maneira de ultrapassar a dificuldade era o contacto directo com o Back Office”, ou seja, colocavam os problemas aos «experts» na

³⁴ Ver Quadro 3 do Apêndice L, p.90

³⁵ Ver resposta à questão 3 do Apêndice C, p.61

matéria de maneira a que esses solucionassem os problemas. O COR Arruda³⁶, mais ligado às dificuldades de pessoal, salientou que *“teve que existir uma grande sensibilização das pessoas que iam operar o sistema”*, para além de existir um enorme esforço de Formação. O TCOR Barnabé³⁷, referiu-nos que *“à parte as diligências do foro técnico-contabilístico”*, uma vez que uma das grandes dificuldades era a complexidade nos processos existentes, *“pouco mais se conseguiu fazer e as dificuldades ainda não foram ultrapassadas”*. O 2º. TEN Rodrigues³⁸ respondeu que para solucionar o problema da Migração dos dados *“foram feitas matrizes de conversão entre os dois sistemas e foram nomeados utilizadores chave”*.

Das respostas colhidas nas entrevistas, podemos verificar que o TCOR Barnabé refere, claramente que há dificuldades que ainda não foram ultrapassadas. Isto pode suceder devido às actuais funções que desempenha, tendo noção de uma realidade distinta da dos utilizadores diários do SIG.

5ª Questão: Na sua opinião, o SIG pode considerar-se uma ferramenta de apoio às decisões dos Comandantes, ou é meramente uma ferramenta útil para a prestação de contas ao Tribunal de Contas? Porquê?

Ao que o MGEN Hilário³⁹ respondeu que *“a plataforma em si é excelente, no entanto, não se encontra ajustada a uma realidade que é a da Administração Pública”*, afirmando que o SIG ainda não é uma ferramenta de apoio *“em matéria de gestão de imóveis, mas tem potencialidades para o ser”*. O COR Arruda⁴⁰ respondeu, que *“o SIG, por hora está incompleto, (...) mas uma vez implementado na sua plenitude, será útil também para a gestão dos imóveis”*. O TCOR Barnabé⁴¹ respondeu que *“o SIG na sua plenitude e com a implementação completa de todas as suas funcionalidades, consubstancia-se como um sistema de informação de gestão”*, mas para isso, é preciso *“que se aproveitem todas as suas potencialidades”*. Por sua vez, o 2º. TEN Rodrigues⁴² respondeu que a utilidade do SIG *“depende daquilo que for registado no sistema”*.

Em suma, todos os entrevistados referem que o SIG tem muitas potencialidades, mas de momento encontra-se limitado, porque não está implementado na sua plenitude e enquanto não for registada informação sobre os imóveis no sistema, a sua utilidade em matéria de gestão de imóveis será nula.

³⁶ Ver resposta à questão 4 do Apêndice H, p.78

³⁷ Ver resposta à questão 4 do Apêndice B, p.54 e 55

³⁸ Ver resposta à questão 3 do Apêndice E, p.67

³⁹ Ver resposta à questão 4 do Apêndice C, p.61

⁴⁰ Ver resposta à questão 5 do Apêndice H, p.78 e 79

⁴¹ Ver resposta à questão 5 do Apêndice B, p.55

⁴² Ver resposta à questão 4 do Apêndice E, p.67

6ª Questão: Não obstante as especificidades contabilísticas impostas às entidades da Administração Pública, as máximas da gestão orçamental das entidades privadas estão a ser aplicadas, cada vez mais, pelos organismos públicos. Na sua opinião, o que levará à necessidade da Administração Pública adoptar este tipo soluções?

A esta questão, o TCOR Barnabé⁴³ respondeu que “*não se devem distinguir entre práticas da gestão privada e práticas da gestão pública*”, mas sim entre boas e más práticas. Assim sendo, “*as boas práticas do sector privado serão certamente boas práticas do sector público, adaptando-se se caso disso às suas especificidades*”, no entanto, “*ao nível de gestão financeira, a grande maioria dos organismos do sector público, principalmente os integrados, estão muito aquém das boas práticas*”. No mesmo sentido, o Prof. Doutor. Pires Caiado⁴⁴ afirmou que “*na Administração Pública os recursos financeiros são cada vez mais escassos, dadas as crescentes restrições e necessidade de uma maior racionalização*” e este facto poderá ser entendido como “*um mecanismo de autodefesa para os gestores da Administração Pública*”.

Ou seja, é admitido que a Administração Pública adopta, soluções utilizadas primeiramente por empresas privadas, salientando-se a necessidade de aplicação das boas práticas.

7ª Questão: Por que razão é urgente a normalização dos processos de gestão da Administração Pública?

O TCOR Barnabé⁴⁵ referiu que o problema não está na normalização de processos, mas sim na forma de implementar essa normalização, uma vez que a normalização é pensada “*numa óptica hierárquica ou hierárquico-funcional, que é uma visão muito limitada e não orientada para a uniformização e optimização de processos*”. A este respeito, o Prof. Doutor. Pires Caiado⁴⁶ salientou que “*dentro dos princípios da racionalidade económica é muito útil que todos falem a mesma linguagem*”.

Em análise destas respostas, podemos verificar que por um lado é importante a normalização de processos, para que haja um melhor entendimento entre as várias áreas da Administração Pública, no entanto, a normalização deve ser pensada de modo a que as organizações passem a “trabalhar numa óptica de processos”.

8ª Questão: Na sua opinião, que regras básicas deverão sustentar o sistema de gestão orçamental, financeiro e patrimonial para a Administração Pública?

Esta questão foi colocada apenas ao Prof. Doutor. Pires Caiado⁴⁷, ao que ele respondeu que a ideia do RIGORE, seria o ideal, mas o sistema “*não pode por si só alterar*

⁴³ Ver resposta à questão 6 do Apêndice B, p.55 e 56

⁴⁴ Ver resposta à questão 1 do Apêndice F, p.70

⁴⁵ Ver resposta à questão 7 do Apêndice B, p.56

⁴⁶ Ver resposta à questão 2 do Apêndice F, p.70 e 71

⁴⁷ Ver resposta à questão 3 do Apêndice F, p.71

mentalidades e procedimentos seguidos durante muitas décadas”, que no seu entender são necessários, e afirmou que o que faz falta “*é a normalização no fim de contas*”. Isto significa que os sistemas são bem pensados, mas é necessário fazer-se uma gestão da mudança eficaz.

9ª Questão: Na sua perspectiva, a plataforma SIG consegue acompanhar as alterações contabilísticas impostas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública? De que forma?

“O SIG é apenas uma ferramenta (...), desenvolve e aplica o que for parametrizado”, esta é a opinião do TCOR Barnabé⁴⁸. Em sentido contrário, o Prof. Doutor. Pires Caiado⁴⁹ entende que “*é capaz de resolver o problema de momento*”, mas “*vai ter dificuldades em sobreviver a novas necessidades de informação*”.

Nestas respostas, é clara a divergência, sendo que para as actuais exigências é fácil de se ajustar o sistema às novas alterações contabilísticas, funcionalidade que a longo prazo se esgotará, de acordo com o Prof. Doutor Pires Caiado.

10ª Questão: Actualmente, o SIG é muito usado para a execução e controlo orçamental. Que potencialidades poderão advir do SIG para modernizar e tornar mais eficiente a actual gestão das entidades públicas?

Esta questão foi colocada ao MGEN Esteves da Silva⁵⁰ que respondeu que “o SIG é mais do que isto” e tem como potencialidades de implementação o desenvolvimento dos “*indicadores de gestão, a questão da contabilidade analítica (...) e a questão do Imobilizado que também é essencial*”. O TCOR Barnabé⁵¹ comunga da mesma opinião, afirmando que o SIG tem muitas potencialidades e “*já tem em exploração muito mais funcionalidades*” para além do controlo e execução orçamental. Os MGEN Hilário tal como o 2º TEN Rodrigues referiram que a potencialidade do SIG é a integração das áreas previstas no POCP.

Em suma, podemos afirmar que o SIG é uma plataforma com muitas potencialidades, no entanto, carece da plena implementação, para que funcione «a todo o vapor».

11ª Questão: Actualmente, está a ser pensada e testada uma nova plataforma de gestão, o RIGORE (Rede Integrada de Gestão do Orçamento e dos Recursos do Estado). Quando esta plataforma estiver implementada, o que sucederá ao SIG?

A resposta geral dos entrevistados a esta questão é a de que o SIG vai continuar a funcionar, apesar de ser implementado o RIGORE. O MGEN Esteves da Silva⁵², o MGEN

⁴⁸ Ver resposta à questão 8 do Apêndice B, p.56

⁴⁹ Ver resposta à questão 4 do Apêndice F, p.71

⁵⁰ Ver resposta à questão 4 do Apêndice G, p.75 e 76

⁵¹ Ver resposta à questão 9 do Apêndice B, p.56

⁵² Ver resposta à questão 5 do Apêndice G, p.76

Hilário⁵³ e o TCOR Barnabé⁵⁴ têm esta mesma opinião, salientando todos que a coexistência do SIG e do RIGORE se fará através de um interface de ligação. Apenas o 2.º TEN Rodrigues⁵⁵ diz que a existência do SIG “depende da capacidade de resposta e da estratégia de implementação definida para o RIGORE”.

12ª Questão: Como é feita a prestação de contas do Exército, actualmente?

O MGEN Esteves da Silva⁵⁶ respondeu a esta questão de uma forma muito clara e concreta, afirmando que actualmente, com o SIG, o Exército deixou de ter tanto trabalho na prestação de contas, uma vez que o SIG permite a consolidação das contas na Direcção de Finanças. Assim sendo, o Exército apenas apresenta uma conta de gerência, tal como os outros Ramos. Como a conta de gerência passou a ser única no Ramo, o responsável pela mesma, também, passou a ser o General/Almirante Chefe de cada Ramo. Ou seja, com o SIG no Exército, vimos uma quantidade de trabalho e de papel reduzidas ao máximo, e a responsabilidade concentrada numa única pessoa, o General Chefe de Estado-Maior do Exército.

13ª Questão: Sabemos que a classe três e quatro do Balanço do Exército se encontram com saldo nulo, actualmente. Que está a ser feito, neste momento para que o Balanço do Exército se possa considerar completo?

Mais uma vez, esta questão foi colocada, unicamente ao MGEN Esteves da Silva⁵⁷, que de uma forma simples e eficaz, respondeu a esta questão, salientando o facto de não se apresentar nem o Balanço, nem a Demonstração de Resultados, pois o seu valor seria nulo, devido ao problema colocado na questão. Pois para ele a prestação de contas com Balanço e Demonstração de Resultados “*dependerá, do avanço ou não, do módulo logístico do SIG*”. Para tal ser possível tem-se “*procurado sensibilizar o Comando da Logística*”.

14ª Questão: O POCP pretende dotar a Administração Pública de um Sistema Contabilístico moderno e eficiente. Na sua opinião, que dificuldades têm impedido a aplicação do POCP às entidades públicas, e a consequente prestação de contas?

Prof. Doutor. Pires Caiado⁵⁸, único entrevistado a quem foi colocada esta questão, respondeu que é preciso ter em conta que o que vigorava antes do POCP tinha cerca de 180 anos e eram procedimentos distintos. As dificuldades de mudança “*residem na mentalidade dos recursos humanos ao dispor das entidades públicas e no apoio informático*”. Note-se que os recursos humanos da Administração Pública têm

⁵³ Ver resposta à questão 6 do Apêndice C, 62

⁵⁴ Ver resposta à questão 10 do Apêndice B, p.57

⁵⁵ Ver resposta à questão 6 do Apêndice E, p.67

⁵⁶ Ver resposta à questão 1 do Apêndice G, p.74

⁵⁷ Ver resposta à questão 2 do Apêndice G, p.75

⁵⁸ Ver resposta à questão 7 do Apêndice F, p.73

características muito próprias e que como já executavam facilmente os procedimentos anteriores, agora com o POCP sentem-se um pouco desenquadrados para não falar que a grande maioria não são jovens em início de carreira e isso fá-los serem um pouco adversos à mudança.

15ª Questão: No seu entender, que imóveis devem constar do Balanço no acto da prestação de contas? Porquê?

Esta questão foi colocada apenas ao MGEN Esteves da Silva⁵⁹ e ao Prof. Doutor. Pires Caiado⁶⁰. A resposta de ambos foi que todos os imóveis ao serviço da entidade devem estar registados no Balanço. No entanto, a justificação foi ligeiramente diferente, pois o primeiro justificou com a relação utilização/resultados e o segundo justificou com a relação utilização/responsabilização.

6.2. A AVALIAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO

Neste Sub-Capítulo, tal como no Sub-Capítulo anterior, vamos continuar a análise das respostas dos entrevistados e a respectiva comparação, com o intuito de detectar pontos concordantes e discordantes que nos permitam retirar algumas conclusões. Os assuntos das questões que vamos analisar neste Capítulo são a Gestão do Património e a Avaliação e Inventariação do Património.

Nesse sentido, a **16ª Questão** que vamos analisar é: **Como é feita actualmente a gestão dos imóveis?**

A esta questão o MGEN Mascarenhas⁶¹ respondeu que no Exército há um “*programa de modernização das infra-estruturas do Exército, designado por PMIEE*” e que tem por base de planeamento “*o Sistema de Forças e o Dispositivo do Exército*” e é através deste programa, “vertido” em subprogramas anuais que se pretende fazer face às novas exigências de infra-estruturas no Exército. O Mascarenhas, afirmou ainda que “*existe um regulamento de Infra-Estruturas do Exército*” que “*atribui responsabilidades e a organização necessária para se fazer à gestão das infra-estruturas*” do Exército. O MGEN Costa⁶² complementou esta última resposta, respondendo que a gestão dos imóveis do Exército é feita a vários níveis, nomeadamente, “*pelo Ministério das Finanças, depois é feita pelo Ministério da Defesa através da DGIE e depois surge a gestão dos Ramos, (...) que apenas têm competência administrativa*”. O MAJ Cunha⁶³ respondeu que na Força Aérea existe um programa que os auxilia na gestão das suas infra-estruturas, o “*Sistema de Informação de*

⁵⁹ Ver resposta à questão 3 do Apêndice G, p.75

⁶⁰ Ver resposta à questão 8 do Apêndice F, p.73

⁶¹ Ver resposta à questão 1 do Apêndice I, p.80 e 81

⁶² Ver resposta à questão 1 do Apêndice J, p.84

⁶³ Ver resposta à questão 1 do Apêndice D, p.63

Infra-estruturas” (SIINFRAS), no entanto, “a gestão do imóvel fica ao encargo das Esquadras de Manutenção Base, que estão autorizadas a executar a manutenção”. O 2º TEN Rodrigues⁶⁴ respondeu a esta questão de uma forma muito geral, afirmando apenas que “a Marinha tem uma Direcção de Infra-estruturas que coordena e gere os seus imóveis”, não respondendo à questão claramente, pois é um oficial de Administração Naval.

17ª Questão: Que critérios utilizam para efectuar a afectação dos bens imóveis às várias Unidades?

A esta questão a resposta é comum, pois tanto o MGEN Mascarenhas⁶⁵, como o MGEN Costa⁶⁶, como o MAJ Cunha⁶⁷, responderam que a afectação dos imóveis é feita de modo a satisfazer as necessidades que surgem, tanto a nível da Unidade, como a nível do próprio Ramo. O MGEN Mascarenhas foi mais além e referiu que “o conceito actual é o de que o Exército deve ter um Dispositivo, organizado basicamente com Regimentos (...) para que haja uma melhor resposta ao sistema de recrutamento e à sustentação do sistema de pessoal do Exército. Para além disso, também é uma forma de se aproveitar o Património existente, porque é susceptível de modernização, caso contrário não valeria a pena”.

18ª Questão: No seu entender, que informações podem sustentar as decisões de um Comandante na gestão dos imóveis pelos quais é responsável? Porquê?

O MGEN Mascarenhas⁶⁸ responde ao objectivo da questão, mencionando como informações importantes para um Comandante “o bem-estar do pessoal, a segurança da Unidade e a melhor distribuição das áreas funcionais”. Por sua vez, o MGEN Costa⁶⁹ responde, apenas que o comandante só consegue justificar as suas propostas de necessidades de infra-estruturas com base num “novo encargo operacional” que lhe é atribuído pelo escalão superior. O 2º TEN Rodrigues⁷⁰, apenas refere que o Comandante pode utilizar a “informação financeira que está registada no sistema”.

Ou seja, podemos verificar que a informação referida pode realmente orientar o Comandante nas suas decisões, mas por vezes, as infra-estruturas são-lhe atribuídas por um nível superior de gestão, sem que ele próprio tenha muita intervenção.

⁶⁴ Ver resposta à questão 7 do Apêndice E, p.67 e 68

⁶⁵ Ver resposta à questão 2 do Apêndice I, p.81 e 82

⁶⁶ Ver resposta à questão 2 do Apêndice J, p.84 e 85

⁶⁷ Ver resposta à questão 2 do Apêndice D, p.64

⁶⁸ Ver resposta à questão 3 do Apêndice I, p.82

⁶⁹ Ver resposta à questão 3 do Apêndice J, p.85

⁷⁰ Ver resposta à questão 8 do Apêndice E, p.68

19ª Questão: De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?

A resposta a esta questão⁷¹ é, mais ou menos, consensual, sendo referida a inexistência de uma forma concreta para verificar o cumprimento ou não deste critério, no entanto, é salientado por todos os entrevistados que responderam a esta questão o facto de a gestão ser baseada em critérios de racionalização e que levarão à observância deste critério.

20ª Questão: A gestão de imóveis é uma tarefa difícil, nomeadamente devido à diversa legislação vigente sobre os mesmos. Neste momento, que dificuldades se podem identificar?

Nesta questão, o MGEN Mascarenhas⁷² destacou que a grande dificuldade decorre do facto de *“grande parte das infra-estruturas do Exército terem atingido os 50 anos ou mais de existência, sem ainda ter tido um programa de modernização”*, ou seja, encontram-se desenquadradas das necessidades actuais. Por sua vez, o MGEN Costa⁷³, afirmou que a legislação não causa nenhum problema e até ajuda, uma vez que está definido como é que se procede em qualquer caso. A grande dificuldade advém da existência de muitas infra-estruturas afectas ao Exército em conjugação com *“os limitados recursos humanos afectos a esta gestão do Património”*.

21ª Questão: Que critérios de avaliação e Inventariação de Património utilizam para conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis pelos quais são responsáveis?

Em resposta a esta questão⁷⁴, os entrevistados afirmam que a avaliação do Património é responsabilidade do Ministério das Finanças, logo, não possuem critérios para tal avaliação. No que respeita à inventariação, podemos verificar que há um inventário das infra-estruturas dos vários Ramos, embora, na Marinha estejam avaliados com o valor simbólico de um euro, na Força Aérea *“há uma folha de cálculo (...) que está de acordo com a legislação aplicada”* e calcula *“automaticamente o valor final do bem”*. No Exército os critérios de inventariação *“foram definidos (...) pelo Engenheiro Alabaça”*, tendo por base toda a legislação. O MGEN Mascarenhas é mais esclarecedor e afirma que *“a inventariação está a ser feita com base nos modelos definidos pelos registos patrimoniais”*. O Prof. Doutor. Pires Caiado, respondeu que *“o ideal será como é feito nas empresas dos seguros, em que são feitas duas avaliações independentes e escolhe-se a mais baixa”*, salientando que no caso dos bens não terem mercado se torna muito difícil a sua avaliação. Salienta, ainda, que *“o POCP adoptou uma solução que é precária ao atribuir o valor zero até haver uma grande*

⁷¹ Ver resposta à questão 9 do Apêndice E, à questão 6 do Apêndice F e à questão 4 dos Apêndices I e J, p.68, p.72 e p.82, p.85 e 86, respectivamente

⁷² Ver resposta à questão 5 do Apêndice I, p.83

⁷³ Ver resposta à questão 5 do Apêndice J p.86

⁷⁴ Ver resposta à questão 6 dos Apêndices D, I e J, à questão 11 do Apêndice E e à questão 5 do Apêndice F, p. 64, p.83, p.86, p.68 e p.72, respectivamente

reparação, ficavam registados no activo com o valor desta. Este critério não é muito correcto, mas foi uma solução prática e possível”.

Da análise das respostas, é possível verificar que os três Ramos estão em patamares distintos da avaliação e inventariação das suas infra-estruturas, sendo que a Força Aérea é a mais desenvolvida. A Marinha tem os bens registados, mas com valor simbólico, que segundo o Prof. Doutor. Pires Caiado, não é o que está previsto em termos de POCP. No Exército, não há avaliação, existe é um inventário de todas as infra-estruturas, actualizado, mas cuja avaliação não está feita por ser responsabilidade alheia ao Ramo e mesmo ao MDN.

22ª Questão: Que procedimentos adoptaram para cumprir os prazos de inventariação dos imóveis afectos às Forças Armadas, previstos na Portaria 95/2009 de 29 de Janeiro?

A esta questão, a resposta é consensual⁷⁵, tendo os entrevistados, que responderam à mesma, afirmado o desconhecimento de tal portaria pela via normal, porém salientaram, novamente, a existência de um inventário dos bens imóveis de cada Ramo actualizado, continuando-se a colocar a questão da avaliação dos imóveis, uma vez que ainda não foi definido quem, para além do Ministério das Finanças terá competência para executar a avaliação do Património do Estado.

Ora, podemos constatar que logo à partida o cumprimento dos prazos definidos nesta portaria, serão postos em causa, devido ao complexo sistema organizacional e funcional da Administração Pública.

23ª Questão: Que dificuldades enfrentam actualmente, para conseguirem cumprir, o programa de inventariação do Estado?

Nesta questão obtivemos respostas diferentes⁷⁶, mas que de certa forma são consensuais, porque, mais uma vez são salientadas dificuldades que já o haviam sido na questão das dificuldades de gestão do Património e, relacionado com o programa de inventariação do Estado, não há dificuldades porque ainda não começaram a executar nada para cumprir o estabelecido nessa portaria. Foi referido pelos entrevistados, no entanto, que a inventariação já está feita e podem surgir dificuldades relacionadas com a avaliação das infra-estruturas.

⁷⁵ Ver resposta à questão 7 dos Apêndices D e J e à questão 12 do Apêndice E, p.64 e 65, p.86 e 87 e p.68, respectivamente

⁷⁶ Ver resposta à questão 8 dos Apêndices D, I e J, e à questão 13 do Apêndice E, p.65, p.83, p.87 e p.69, respectivamente

CAPÍTULO 7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1. CONCLUSÕES

É um dado adquirido que existiram e, ainda existem, grandes dificuldades para a completa aplicação do POCP nas entidades públicas. O Exército não foi excepção e ainda não aplicou o POCP na sua plenitude.

No Capítulo 1, e porque se trata de um trabalho de investigação aplicada, formulamos algumas hipóteses com as quais pretendemos dar resposta à questão fundamental deste trabalho e, desse modo, atingir o objectivo central. É chegada a hora de, com o trabalho de campo realizado, fazer a verificação das hipóteses levantadas.

Hipótese 1: No acto da prestação de contas do Exército, todos os imóveis que lhe estão afectos devem estar devidamente contabilizados no seu Balanço.

De acordo com o Prof. Doutor. Pires Caiado, o Balanço de uma entidade pretende dar uma imagem transparente da real situação dessa entidade em termos económicos e patrimoniais. Mas, no caso de se tratar de entidades públicas, este objectivo não é o mais importante, pois as entidades públicas não têm por objectivo o lucro, e sim a prossecução do interesse público. Neste sentido, o Balanço surge para as entidades públicas como um registo de todo o Património que lhe está afecto, no sentido de responsabilizar essa mesma entidade, de uma forma directa pela conseqüente gestão económica, eficiente e eficaz. Para este especialista *“é este princípio da gestão e responsabilização que está subjacente à inscrição dos imóveis no Balanço”*, e portanto, todos os imóveis devem ser registados no Balanço.

O MGEN Esteves da Silva, defende, que todos os imóveis do Exército devem constar do Balanço, uma vez que servem para a consecução dos seus objectivos e, como tal, devem ser referenciados como recursos materiais ao seu serviço. Isto entende-se porque no Balanço devem estar registados os direitos, os deveres e o Património das entidades públicas tal como de qualquer outra entidade de forma a espelhar a real situação da entidade. Deste modo, considera-se verificada a 1ª hipótese levantada.

Hipótese 2: A gestão dos imóveis do Exército é feita com base em programas e em planos de acção que permitam acompanhar a actual inovação e desenvolvimento existente no Exército e a consequente satisfação das necessidades emergentes.

Com as entrevistas que realizamos aos “representantes” dos três Ramos das Forças Armadas sobre a gestão de imóveis, verificamos que o nível de gestão que está sobre a responsabilidade de cada um deles, é o nível de conservação e manutenção dos imóveis. Este facto é referido pelo MAJ Cunha, entrevistado da Força Aérea, pelo MGEN Costa e pelo MGEN Mascarenhas, oficiais gerais do Exército. Na Marinha apenas foi mencionada a existência de uma Direcção de Infra-estruturas que gere o Património da Marinha.

O MGEN Costa afirma que a gestão tem vários níveis e aos Ramos, apenas cabem os dois níveis mais baixos dessa gestão, sendo que sempre que pretenda executar algo que vá para além desses níveis terá de obter aprovação superior, que em último caso será a aprovação do Ministério das Finanças em conjugação com o MDN.

O MGEN Mascarenhas salientou a existência de um regulamento para a gestão das infra-estruturas dos imóveis do Exército, para além de ter afirmado a actual existência do PMIIE de médio e longo prazo que dá lugar a programas anuais de modernização e remodelação dos imóveis do Exército.

Podemos então concluir que existem programas de curto, médio e longo prazo que têm como objectivo a remodelação e modernização das infra-estruturas do Exército de forma a satisfazerem as mais recentes necessidades de infra-estruturas do Exército. Com isto conseguimos verificar a 2ª hipótese.

Hipótese 3: A economia, eficiência e eficácia é um critério de difícil valoração e, como tal, o Exército não consegue fazer a sua aferição.

A gestão das entidades públicas tem de se reger por critérios de racionalidade e optimização dos custos, pois os recursos financeiros e materiais do Estado são cada vez mais escassos.

Para o Prof. Doutor. Pires Caiado, um imóvel é bem gerido quando, para cumprir a finalidade a que se encontra destinado, utiliza o mínimo de recursos na conservação, manutenção e consumos correntes.

Tendo em conta os problemas ambientais e energéticos que se enfrentam nos nossos dias, as entidades públicas deveriam ser obrigadas a obter um certificado energético e ambiental que confirmasse o respeito das entidades pelo ambiente e o consumo mínimo de energia. Ao MGEN Mascarenhas, parecem-lhe adequados estes dois critérios para conseguir aferir se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, muito embora *“na maior parte*

dos casos não temos possibilidade de avaliar se se está a fazer uma boa gestão (...) no Exército”, uma vez que a maior parte das Unidades não atingem esses padrões.

Concluindo podemos afirmar que a gestão actual dos imóveis tem subjacente naturais medidas de racionalização e optimização dos recursos, sendo por hora impossível a sua aferição por inexistência de concretos critérios de valoração aplicados a todas as Unidades do Exército. Assim sendo, acabamos de verificar a 3ª hipótese levantada neste trabalho.

Hipótese 4: O Comandante requer todas as informações relacionadas com as necessidades de bem-estar do pessoal, segurança e distribuição das áreas funcionais, de modo a conseguir fazer uma afectação das infra-estruturas que melhor satisfaça essas mesmas necessidades.

O Comandante socorre-se de toda a informação disponível no momento da tomada de decisão de modo a conseguir tomar uma decisão o mais adequada e oportuna possível.

No Exército, a tomada da decisão obedece a vários factores, um dos quais é a competência, pois um Comandante só toma uma decisão se tiver competência para o fazer, caso contrário solicita ao escalão superior essa aprovação.

No que respeita à gestão dos imóveis, os comandantes das Unidades do Exército, actualmente, encontram muito limitadas as suas competências, sendo os responsáveis apenas pela conservação dos imóveis que lhe estão afectos, o que os obriga a muitas vezes, terem de propor ao escalão superior a construção, remodelação ou modernização de determinadas infra-estruturas de modo a conseguir satisfazer as necessidades de bem-estar do seu pessoal, a segurança da Unidade e a distribuição funcional de todas as áreas de trabalho que a incorporam. Segundo o MGEN Mascarenhas “*é com base nestes três vectores que o Comandante deve propor as suas necessidades de infra-estruturas*”. Desta forma, se consegue verificar a 4ª hipótese levantada neste trabalho

Hipótese 5: As potencialidades do SIG são muitas e como tal, este ERP poderá ser uma excelente ajuda para a gestão do Património do Exército quando estiver implementado na sua plenitude.

Ao longo do trabalho de campo identificamos os pressupostos e as várias fases pelas quais passou a implementação do SIG em todos os Ramos do MDN. De seguida, constatamos as dificuldades que surgiram e as diligências feitas para se ultrapassar essas dificuldades. Após a confirmação do supra mencionado, interrogamos os entrevistados sobre as potencialidades e perspectivas futuras para o SIG, tendo em conta que está em estudo um novo ERP, também da empresa SAP, para ser aplicado à Administração Pública através do Ministério das Finanças, o RIGORE.

No que respeita aos pressupostos, confirmamos, que o SIG foi a forma de começar a aplicar o POCP no Exército e, como tal, seguiu os pressupostos previstos no POCP. Quanto às fases de implementação, constatamos que houve fases comuns aos três Ramos do MDN. Em relação às dificuldades de implementação, é consensual que foram muitas, difíceis de ultrapassar e diferentes de Ramo para Ramo, tendo sido necessária muita força de vontade para avançar com o que já foi um projecto.

Quando questionamos os entrevistados sobre as perspectivas futuras e sobre as potencialidades do SIG, a resposta é unânime, e todos afirmaram que o SIG como é um ERP que já se encontra, de certa forma, adaptado às especificidades da Administração Pública portuguesa, tem muitas potencialidades, sendo uma delas o seu módulo logístico, que permitirá a gestão do Património de uma forma mais transparente. Mas de momento, as suas funcionalidades estão sub-aproveitadas pois ainda não se procedeu à plena implementação desta plataforma informática. Para tal acontecer é necessário, de acordo com os entrevistados, mudar a mentalidade dos recursos humanos das Forças Armadas e investir em meios informáticos mais capazes. Com isto, acabamos de verificar a 5ª e última hipótese levantada neste trabalho.

Após a verificação das hipóteses levantadas para responder às questões de investigação, estamos em condições de responder, finalmente, à questão central deste TIA, que se apresenta de seguida:

Quais os requisitos essenciais para definir um modelo de avaliação e gestão de imóveis do Exército?

Um modelo implica, logo à partida, a necessidade de ser geral e abrangente de modo a que possa ser aplicado por todos, mas como requisitos essenciais para se definir um modelo de gestão de imóveis do Exército, destacamos os seguintes:

1. Inventariação de todos os imóveis do Exército de acordo com os preceitos legais;
2. Avaliação dos imóveis do Exército, por entidades competentes;
3. Observância dos princípios legalmente estabelecidos para a gestão dos imóveis do Exército;
4. Selecção de um grupo de trabalho composto por membros com formação nas áreas de Contabilidade Pública, Direito, Engenharia, Gestão e Informática
5. Escolha de um ERP capaz de suportar toda a informação dos imóveis do Exército necessária ao funcionamento do modelo de gestão de imóveis;
6. Elaboração de um plano de implementação do modelo de gestão;
7. Estabelecimento de prazos para apresentação de resultados.

Repare-se que após a satisfação destes requisitos essenciais, estar-se-á no caminho para a criação de um modelo de avaliação e gestão dos imóveis do Exército. Desta forma acabamos de cumprir o objectivo central a que nos havíamos proposto no início deste TIA. Relembramos apenas que os objectivos específicos implícitos ao cumprimento do objectivo central foram respondidos ao longo de todo este trabalho de investigação.

7.2. RECOMENDAÇÕES

Em **primeiro lugar**, recomendamos a criação de equipas de trabalho, que obtenham, junto de uma entidade credenciada, formação em avaliação de Património, de modo a conseguir efectuar a avaliação do Património do Exército, de uma forma mais célere.

Em **segundo lugar**, recomendamos a criação de critérios concretos para a gestão económica, eficiente e eficaz de todos os imóveis do Exército.

Em **terceiro lugar**, propomos a implementação do SIG na sua plenitude, uma vez que este ERP se encontra sub-aproveitado, pois actualmente só está a ser aproveitado para fazer a gestão dos recursos financeiros e tem potencialidades para ser uma excelente ferramenta de apoio à gestão de todos os recursos financeiros, materiais e humanos do Exército. Repare-se, ainda que o objectivo fundamental do SIG é a Integração da informação de gestão, e podemos constatar que, nos dias que correm, ainda não se conseguiu atingir esse objectivo.

Por fim, recomendamos, como não podia deixar de ser, com base nos requisitos anteriormente identificados, a criação de um modelo de avaliação e gestão dos imóveis do Exército.

7.3. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

Durante a realização deste TIA podemos destacar três limitações que em muito dificultaram a realização deste trabalho e, acima de tudo, impossibilitaram um maior desenvolvimento deste trabalho. Foram elas:

- O reduzido prazo para elaboração dos TIA, que por sua vez condicionou a marcação das entrevistas e, algumas vezes, impossibilitou mesmo a realização de entrevistas consideradas no planeamento do trabalho. Refira-se que apesar desta limitação, conseguimos efectuar as entrevistas fundamentais para a realização deste trabalho;
- O reduzido número de páginas a que a realização destes trabalhos se encontra limitado, obrigando os autores a usar uma capacidade de síntese muito acima da média e impossibilitando um maior desenvolvimento do trabalho;

- A terceira e última limitação está relacionada com a escolha do tema do trabalho, pois dever-se-ia ter em atenção o facto de os alunos da Academia Militar não serem conhecedores da total realidade do Exército, o que muitas vezes limita a escolha dos temas dos TIAS e por vezes os induz em erro.

7.4. DESAFIOS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES

No fim de realizar este trabalho sente-se que muito mais poderia ser dito e explorado, não fossem algumas das limitações que referimos no Sub-Capítulo anterior.

Actualmente o Exército está em constante mutação e evolução, e muito há a fazer para que a completa aplicação do POCP neste Ramo das Forças Armadas seja uma realidade. Para atingir tal objectivo, parece-nos que a solução está na implementação de um ERP que seja capaz de, integrar todas as áreas previstas no POCP e, dessa forma, modernizar o funcionamento administrativo e logístico do Exército. Fica a sugestão de aplicação de todos os módulos que compõem o SIG a uma Unidade piloto, retirando-se conclusões sobre as mais valias que esse sistema poderá oferecer ao Exército e ao MDN.

Tendo-se por base os requisitos necessários para a elaboração de um modelo de gestão do Património do Exército identificados neste trabalho, fica a sugestão de se desenvolver mais este tema, que não se esgota neste trabalho, e construir um modelo de gestão do Património para o Exército.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS:

BARAÑANO, Ana Maria (2004). *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão* (1ª Ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

CAIADO, António Pires & PINTO, Ana Calado (2002). *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública* (2.ª Ed.). Lisboa: Áreas Editora.

CHIAVENATO, Idalberto (2004). *Introdução à teoria geral da Administração*. Rio de Janeiro: Editora Campos.

FRADE, Carlos Manuel (2003). *Gestão das Organizações Públicas e controlo do Imobilizado*. Lisboa: Áreas Editora.

GHIGLIONE, R. & MATALON, B. (1993). *O Inquérito – Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora

LOCHARD, Jean (1992). *Compreender a Gestão*. Lisboa: Ediprisma.

PINHEIRO, António Cipriano Afonso (2006). *Avaliação de Património* (2.ª Ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

PINTO, Ana Calado & SANTOS, Paula Gomes (2005): *Gestão Orçamental Pública*. Lisboa: Publisher Team.

QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L.V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

RUA, Susana Catarino & CARVALHO, João Baptista da Costa (2006). *CONTABILIDADE PÚBLICA – Estrutura Conceptual*. Lisboa: Publisher Team.

SILVA, António Barbosa (1995). *Management Público – Reforma da Administração Financeira do Estado*. Lisboa: Rei dos Livro.

TESES E DISSERTAÇÕES:

ARAÚJO, José Manuel Pereira (2005). *A Implementação do Plano oficial de Contabilidade Pública e dos Planos Sectoriais dos Serviços Autónomos da Administração Central: Estudo e Análise*. Dissertação de Mestrado retirada do site: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5400/1/Disserta%20a7%20a3o%20de%20Mestrado.pdf>, consultado em 26 de Fevereiro de 2009 pelas 11h00.

FLAMBÓ, Coronel Aníbal Alves (2007). *A Gestão Patrimonial No Exército Face à Implementação Do Modelo da Transformação Adoptado*. Dissertação de Mestrado consultada no Instituto de Estudos Superiores Militares em 21 de Fevereiro de 2009.

ARTIGOS ON-LINE:

CAIADO, A. P. (s.d.). *Os Movimentos da conta 25 do POCP e a Normalização Contabilística*. Universidade do Minho. Artigo retirado do site: <http://www.min-financas.pt/cncap/Docs/Os%20movimentos%20da%20conta%2025%20do%20POCP%20e%20a%20normalizacao%20contabilistica.pdf>, consultado em 3 de Março de 2009 pelas 16h30.

CAIADO, A. P. (s.d.). *Contabilidade Pública em Portugal e as Normas do IFAC*. Artigo retirado do site: <http://www.min-financas.pt/cncap/Docs/A%20%20CONTABILIDADE%20%20P%20C3%9ABLICA%20EM%20PORTUGAL%20E%20AS%20NORMAS%20DA%20IFAC.pdf>, consultado em 26 de Fevereiro de 2009 pelas 16h50.

CAIADO, A. P. (s.d.). *A Contabilidade Pública: Novos Desafios*. Artigo retirado do site: <http://www.min-financas.pt/cncap/Docs/A%20CONTABILIDADE%20%20PÚBLICA%20NOVOS%20DESAFIOS.pdf>, consultado em 3 de Março de 2009 pelas 16h25.

CAIADO, A. P. (s.d.). *O POCP e a Estrutura Conceptual*. Artigo retirado do site: <http://www.min-financas.pt/cncap/Docs/O%20POCP%20E%20A%20ESTRUTURA%20CONCEPTUAL.pdf>, consultado em 4 de Março de 2009 pelas 11h25.

CNC (1997). *Contabilização de Bens do Domínio Público pelas Empresas que os contabilizem ou Administrem*. Artigo retirado do site: http://www.cnc.min-financas.pt/Entendimentos/bens%20dominiais_of_134_00.pdf, consultado em 3 de Março de 2009 pelas 18h00.

CNC (2001). *Contabilização de Imóveis*. Artigo retirado do site: http://www.cnc.min-financas.pt/Entendimentos/contabilizacao%20imoveis_of_02_01.pdf, consultado em 3 de Março de 2009 pelas 18h05.

TRIBUNAL DE CONTAS (1992). *Manual de Auditoria e de Procedimentos – Anexo I*. Artigo retirado do site <http://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/glossario.pdf>, consultado em 13 de Março pelas 11h13.

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO LEGAL:

Decreto-lei n.º 477/80 de 15 de Outubro

Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de Julho – Regime da Administração Financeira do Estado.

Decreto-lei n.º 232/97 de 3 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Decreto-lei n.º 26/2002 de 14 de Fevereiro – Classificador económico das Despesas e Receitas Públicas.

Decreto-lei n.º 280/2007 de 7 de Agosto – Gestão de Imóveis do Domínio Público.

Lei n.º 8/90 de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública.

Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental.

Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto – Terceira alteração à Lei de enquadramento Orçamental.

Lei Orgânica n.º 3/2008 de 8 de Setembro – Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares.

Portaria n.º 671/2000 (2ª série) de 10 de Março – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE).

Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro – Programa de Inventariação 2009-2012 e as respectivas medidas de implementação e controlo

Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008

APÊNDICES

APÊNDICE A: EXEMPLO DE GUIÃO DE ENTREVISTA



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Curso de Administração Militar

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

GUIÃO DE ENTREVISTA

AUTOR: Aspirante-Aluno Domingos Viriato Pereira de Carvalho

ORIENTADOR: Tenente-Coronel José Maria Monteiro Varela

CO-ORIENTADOR: Tenente-Coronel Manuel David de Jesus

LISBOA, MARÇO DE 2008

CARTA DE APRESENTAÇÃO

A presente entrevista insere-se no âmbito do Trabalho de Investigação Aplicada, necessário para a conclusão do Mestrado Integrado em Ciências Militares – Ramo Administração Militar, subordinado ao tema “**A Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública no Exército: O Caso Específico da Avaliação e Gestão do Património**”.

O objectivo fundamental desta entrevista é recolher informação sobre a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e a actual gestão e avaliação do Património realizada pelos três Ramos das Forças Armadas. Com os dados desta entrevista, pretende-se ainda efectuar uma comparação entre os procedimentos adoptados por cada Ramo das Forças Armadas no momento de adopção do Sistema Integrado de Gestão (SIG), identificando as dificuldades que tiveram e as respectivas soluções encontradas.

Esta entrevista fará parte da componente prática do trabalho, e pretende-se que seja um apoio para responder às questões de investigação de uma forma sustentada, sendo desta forma um complemento à parte teórica deste trabalho de investigação.

Solicita-se desta forma a vossa Excelência a colaboração mediante a realização de uma entrevista como forma de dar a este trabalho a necessária credibilidade e valor científico.

Agradecido pela sua colaboração

Atenciosamente,

Domingos Viriato Pereira de Carvalho

Aspirante de Administração Militar

GUIÃO DA ENTREVISTA

Tema: “A Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública no Exército: O Caso Específico da Avaliação e Gestão do Património”.

Entrevistador: Aspirante de Administração Militar Domingos Viriato Pereira de Carvalho.

Entrevistado: Professor Doutor António Pires Caiado

Objectivos gerais:

- Identificar a necessidade de normalizar processos na Administração Pública;
- Verificar que critérios devem ser tidos em conta no acto de avaliação e inventariação dos imóveis para uma boa gestão;
- Identificar a fundamentação do critério da economia, eficiência e eficácia;
- Verificar os pressupostos da prestação de Contas;

Assuntos:

Assunto A: A Normalização Contabilística

Assunto B: A Avaliação e Inventariação do Património

Assunto C: A Gestão do Património

Assunto D: A Prestação de Contas

Tendo em conta os objectivos gerais pretendidos, pretendeu-se efectuar uma entrevista do tipo directiva, dividida em quatro assuntos, no sentido de obter um leque de informações imprescindíveis sobre o tema desenvolvido neste trabalho de investigação.

O tipo de entrevista realizada, requer que o entrevistador deixe o pensamento do entrevistado fluir, falando abertamente. Cada vez que o entrevistado fugir do âmbito da

questão, o entrevistador deverá reencaminhá-lo para os objectivos da entrevista.

No quadro abaixo estão explanados os blocos temáticos abordados, bem como os seus objectivos e questões a colocar para os alcançar.

Assuntos	Objectivos particulares	Sequência de perguntas	Observações
<u>Assunto A</u> A Normalização Contabilística	- Identificar a necessidade de normalizar processos; - Verificar se as plataformas informáticas de apoio à gestão, conseguem adaptar-se à normalização contabilística actual.	1. Não obstante as especificidades contabilísticas impostas às entidades da Administração Pública, as máximas da gestão orçamental das entidades privadas estão a ser aplicadas, cada vez mais, pelos organismos públicos. Na sua opinião, o que levará à necessidade da Administração Pública adoptar este tipo soluções? 2. Por que razão é, urgente a normalização dos processos de gestão da Administração Pública? 3. Na sua opinião, que regras básicas deverão sustentar o sistema de gestão orçamental financeiro e patrimonial para a Administração Pública? 4. Na sua perspectiva, o ERP utilizado na Defesa consegue acompanhar as alterações contabilísticas impostas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública? De que forma?	- Referir ao entrevistado os objectivos do trabalho. - Questionar se a entrevista pode ser gravada.
<u>Assunto B</u> A Avaliação e Inventariação do Património	- Identificar critérios e procedimentos;	5. Neste momento está em vigor um Programa de Inventariação dos Bens do Estado. Que critérios e pressupostos de avaliação e inventariação do Património devem ser utilizados para se conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis do Estado?	
<u>Assunto C</u> A Gestão do Património	- Identificar a fundamentação do critério da economia, eficiência e eficácia;	6. De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?	
<u>Assunto D</u> A Prestação de Contas	- Identificar se os bens imóveis das entidades devem constar do Balanço dessas mesmas entidades; - Saber como é possível verificar o cumprimento de critérios preestabelecidos;	7. O POCP pretende dotar a Administração Pública de um Sistema Contabilístico moderno e eficiente. Na sua opinião, que dificuldades têm impedido a aplicação do POCP às entidades públicas, e a consequente prestação de contas? 8. No seu entender, que imóveis devem constar do Balanço no acto da prestação de contas? Porquê?	- Agradecer a amabilidade de ter dado a entrevista.

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

- 1 - Não obstante as especificidades contabilísticas impostas às entidades da Administração Pública, as máximas da gestão orçamental das entidades privadas estão a ser aplicadas, cada vez mais, pelos organismos públicos. Na sua opinião, o que levará à necessidade da Administração Pública adoptar este tipo soluções?
- 2 - Por que razão é, urgente a normalização dos processos de gestão da Administração Pública?
- 3 - Na sua opinião, que regras básicas deverão sustentar o sistema de gestão orçamental financeiro e patrimonial para a Administração Pública?
- 4 - Na sua perspectiva, o ERP utilizado na Defesa consegue acompanhar as alterações contabilísticas impostas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública? De que forma?
- 5 - Neste momento está em vigor um Programa de Inventariação dos Bens do Estado. Que critérios e pressupostos de avaliação e inventariação do Património devem ser utilizados para se conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis do Estado?
- 6 - De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?
- 7 - O POCP pretende dotar a Administração Pública de um Sistema Contabilístico moderno e eficiente. Na sua opinião, que dificuldades têm impedido a aplicação do POCP às entidades públicas, e a consequente prestação de contas?
- 8 - No seu entender, que imóveis devem constar do Balanço no acto da prestação de contas? Porquê?

APÊNDICE B: ENTREVISTA AO TCOR ADMIL FERNANDO BARNABÉ

Nome do Entrevistado: TCOR ADMIL Fernando Jorge Eduardo Fialho Barnabé

Função: Membro do grupo de trabalho ligado ao processo em curso de concentração dos SI/TIC da Defesa Nacional

Data: 26 de Março de 2009, pelas 10h00

Local: SI/TIC, Rua Bensaúde

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - De que forma procederam à implementação do SIG?

O SIG teve início formal na sequência de um Despacho do Ministro da Defesa Nacional em 2002. Nesse momento, a Marinha já tinha um Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF) desde 1999. Existindo a obrigatoriedade legal de todos os organismos implementarem o POCP, o MDN teve a preocupação de impor uma solução única no seio da Defesa.

O Exército tinha lançado um concurso público internacional em 2001, o qual foi anulado por decisão do Ministro da Defesa Nacional, na sequência da qual produziu o seu Despacho em 2002, no qual definiu a criação de uma solução única e integrada, que uniformizasse processos, procedimentos de trabalho e informação ao nível da Defesa Nacional.

Em termos conceptuais, esta decisão é a correcta e que deveria ser prosseguida pelos outros Ministérios, porquanto só com a integração da informação ao nível destas três áreas, Logística, Recursos Humanos e Financeira é possível obter a informação de gestão adequada em todos os níveis organizacionais.

Se tal não tivesse acontecido e o Exército tivesse adoptado uma sua aplicação para implementar o POCP, efectuaria certamente a sua contabilidade de acordo com o POCP, mas não teria a informação que tem disponível neste momento com o SIG. O pensamento não era o de adquirir um sistema de informação integrado, era sim, o de adquirir uma aplicação informática que fazia POCP, mas isso não daria valor acrescentado, era meramente uma aplicação contabilística.

A implementação do SIG percorreu várias fases, entre as quais destaco o levantamento de processos, efectuada pelos diversos organismos, a harmonização de processos, a definição do processo único e a análise de GAP (desvio ou diferença entre o processo único e as possibilidades do software). Esse GAP traduzia-se na prática, pelas especificidades da Administração Pública Portuguesa, nomeadamente a gestão por duodécimos que os outros países não têm e a gestão de RAP's (Reposições Abatidas ao Pagamento) e RNAP's (Reposições Não Abatidas ao Pagamento), que os outros países também não têm. O contrato celebrado entre a Defesa e a empresa SAP, pode estender-se a toda a Administração Pública Portuguesa, tendo a empresa SAP assegurado a cobertura, no seu software base, de todas essas especificidades num módulo específico que é o EAPS (Enterprise Add-on Public Sector), que é um módulo aplicável apenas aplicável em Portugal. Neste contrato, a SAP comprometeu-se também que quaisquer alterações à legislação que careçam de alteração do software, a SAP garante essa alteração ao software.

Depois de estabelecido este contrato, foi criada uma equipa de projecto, através da nomeação de pessoas dos Ramos da Defesa Nacional, os quais receberam formação específica na SAP. Após essa formação inicial, as equipas de projecto foram constituídas e começaram o seu trabalho nas instalações da EMEL (Escola Militar de Electromecânica), de modo a parametrizar o sistema de acordo com os processos que tinham sido aprovados.

2 - Que pressupostos foram necessários para tal implementação?

Como refere o despacho do Ministro da Defesa Nacional, embora seja mencionada a integração dos Recursos Humanos, Logística e Finanças, a grande alavanca foi a necessidade de cumprir os pressupostos da RAFE e da implementação do POCP.

3 - Sei que a adopção do SIG revestiu dificuldades diferentes para cada um dos Ramos, no caso, qual acha ter sido a maior dificuldade que tiveram de ultrapassar?

Essa questão é complicada, porque surgem três questões importantes.

A Primeira deve-se ao facto de o Exército possuir uma grande complexidade nos procedimentos contabilísticos, os quais nunca cumpriram o seu objectivo último: a prestação de contas ao Tribunal de Contas, de acordo com as suas Instruções aplicáveis. Assim, tornou-se muito mais difícil fazer a transição para o POCP e para o cumprimento integral da lei, que no fundo corresponde às exigências do novo sistema, já que este incorpora na prática, todas as exigências legais em sede de POCP e de prestação de contas. Note-se que o Exército era o Ramo das FA de longe mais desfasado do cumprimento das normas

legais exigidas pelo Novo Regime de Administração Financeira do Estado e POCP. A Marinha já trabalhava em POCP através do seu SIIF, embora ainda não prestasse contas formalmente em POCP. A Força Aérea possuía praticamente todos os seus processos contabilísticos devidamente alinhados com a legislação aplicável, pelo que a transição para o novo sistema ficou bastante facilitada. Portanto, à partida, o Exército teve mais dificuldade na adopção do SIG.

A Segunda prende-se com as estruturas organizativas, devido à existência de três patamares de gestão financeira no Exército, ao invés dos outros Ramos das FA que só possuem dois. Este facto afecta os processos, introduzindo-lhes uma maior complexidade, dificultando a sua gestão no sistema. Acresce referir que os Centros de Finanças não introduzem nenhuma mais valia na gestão dos processos e portanto, penso que a sua missão deveria ser redefinida, passando a ser entidades financeiras executoras apoiando um conjunto de Unidades.

A terceira está relacionada com o empenhamento do Exército na adopção do SIG e o comprometimento da sua gestão de topo, claramente inferiores ao observado nos outros Ramos das FA. Esta questão afectou negativamente o Exército desde o início do projecto até à corrente exploração das funcionalidades do sistema. Por outro lado, parece que o Exército não sentiu que a adesão ao SIG fosse um “problema” seu, apenas um problema da estrutura financeira para o cumprimento de um conjunto de normas e preceitos legais.

4 - Quais as diligências que foram necessárias para ultrapassar essa dificuldade?

Uma primeira diligência está relacionada com as enormes alterações processadas na técnica contabilística em uso e com a adopção de um conjunto de medidas que foram previamente elencadas para colocar os processos financeiros do Exército dentro dos trâmites legais e em conformidade com os processos únicos aprovados para o SIG. Pode afirmar-se que estas medidas traduziram um choque abrupto para o Exército. Este choque deve-se ao facto de o Exército, no espaço de um ano e poucos meses, ter de alterar os seus processos em uso desde há mais de 30 anos. Como exemplos, aponto os seguintes: cessação de pagamentos por contas de terceiros, cessação de pagamentos entre Unidades, pagamentos de vencimentos centralizados na Direcção de Finanças. Os outros Ramos das FA não tiveram essa necessidade porque já tinham um sistema de base que cumpria com a legislação em vigor, uma estrutura organizativa adequada e os seus procedimentos técnico-contabilísticos quase optimizados.

Por último assinalo que à parte as diligências do foro técnico-contabilístico, pouco mais se conseguiu fazer e as dificuldades ainda não foram ultrapassadas, porque a estrutura organizacional das finanças do Exército não permite ir mais além. A filosofia de base que

permitirá o aproveitamento das sinergias possibilitadas pelo SIG, deverá consubstanciar a Direcção de Finanças como órgão dependente directamente do GEN CEME e com uma estrutura de pessoal mais forte. Os Centros de Finanças deverão ser extintos e em seu lugar, deveriam ser criados Serviços de Administração Financeira que executariam na íntegra, a contabilidade em sede de POCP. Estes Serviços de Administração Financeira poderiam corresponder aos actuais Centros de Finanças, mas as UEO maiores deveriam possuir também, serviços desta natureza. As UEO de menor dimensão apenas efectuariam o início do processo de compra, deixando de efectuar a maior parte dos registos contabilísticos, os quais passariam a ser efectuados num Serviço de Administração Financeira apoiante. Não se colocaria em causa a competência para efectuar despesa, delegada aos respectivos Comandantes, Directores ou Chefes.

5 - Na sua opinião, o SIG pode considerar-se uma ferramenta de apoio às decisões dos Comandantes, ou é meramente uma ferramenta útil para a prestação de contas ao Tribunal de Contas? Porquê?

Claramente que sim, porque o SIG na sua plenitude e com a implementação completa de todas as suas funcionalidades, consubstancia-se como um sistema de informação de gestão, sistema que nenhuma UEO do Exército alguma vez teve. Repare-se que mesmo actualmente sem a contabilidade analítica e sem os indicadores de gestão, o SIG já dá mais informação que qualquer outro sistema, integrando o Planeamento Orçamental com a sua Execução, o que antes não era possível, possibilitando o apuramento de desvios. Note-se ainda que o SIG é claramente uma ferramenta de apoio aos Comandantes/Directores/Chefes, de todos os patamares hierárquicos, desde que se aproveitem todas as suas potencialidades.

6 - Não obstante as especificidades contabilísticas impostas às entidades da Administração Pública, as máximas da gestão orçamental das entidades privadas estão a ser aplicadas, cada vez mais, pelos organismos públicos. Na sua opinião, o que levará à necessidade da Administração Pública adoptar este tipo soluções?

Não se devem distinguir entre práticas da gestão privada e práticas da gestão pública. Antes, entre boas e más práticas. As boas práticas do sector privado serão certamente boas práticas do sector público, adaptando-se se caso disso às suas especificidades. Ao nível de gestão financeira, a grande maioria dos organismos do sector público, principalmente os integrados, estão muito aquém das boas práticas. A implementação do POCP, mau grado os mais de 10 anos da publicação do diploma, está muito atrasada e a grande maioria dos organismos integrados ainda possui contabilidade unigráfica. Para além disso, a falta de

integração entre as diversas áreas, obvia a que possuam um sistema de gestão adequado e que forneça informação em tempo útil para a tomada de decisão.

7 - Por que razão é, urgente a normalização dos processos de gestão da Administração Pública?

Eu penso que a legislação que tem saído fala nisto, mas o problema é implementar depois na prática e já há grandes esforços ao nível dos chamados sistemas partilhados, da centralização de compras, entre outros. Agora não há é uma visão de adequar as estruturas aos processos, porque as estruturas organizacionais aprovadas pelo poder político nas leis orgânicas, são pensadas numa óptica hierárquica ou hierárquico-funcional, que é uma visão muito limitada e não orientada para a uniformização e optimização de processos. Esta uniformização e optimização de processos consegue-se através de uma alteração de paradigma, passando as organizações, quando aplicável, a trabalhar numa óptica de processos.

8 - Na sua perspectiva, a plataforma SIG consegue acompanhar as alterações contabilísticas impostas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública? De que forma?

O SIG é apenas uma ferramenta e neste sentido, desenvolve e aplica o que for parametrizado. Existem dois tipos de procedimentos que permitem que o SIG incorpore todas as exigências técnico-legais. Um primeiro é accionado ao nível das equipas de gestão do SIG que alteram no sistema os procedimentos necessários. Noutro nível, caso as alterações técnico-legais sejam de tal ordem que colidam com as capacidades do software, a empresa procederá à sua alteração, em conformidade com o estabelecido em contrato.

9 - Actualmente, o SIG é muito usado para a execução e controlo orçamental. Que potencialidades poderão advir do SIG para modernizar e tornar mais eficiente a actual gestão das entidades públicas?

O SIG já tem em exploração muito mais funcionalidades para além da execução e controlo orçamental. De facto, os organismos da Defesa já procedem ao planeamento orçamental em SIG e além da execução e controlo orçamental, a integração da área logística com a área financeira é já uma realidade em quase todos os organismos.

10 - Actualmente, está a ser pensada e testada uma nova plataforma de gestão, o RIGORE (Rede Integrada de Gestão do Orçamento e dos Recursos do Estado). Quando esta plataforma estiver implementada, o que sucederá ao SIG?

Quando o RIGORE estiver implementado, o SIG continuará a ser o sistema integrado da Defesa, ligando-se à etapa central do RIGORE, isto é, ao sistema que procede à consolidação da informação. O RIGORE não será o sistema operativo dos organismos da Defesa, porque só o SIG incorpora as especificidades de âmbito financeiro, logístico e futuramente de recursos humanos, dos organismos da Defesa.

Por outro lado, o SIG cumpre todos os requisitos legais que estão pensados no RIGORE, porque a validação e aprovação dos processos financeiros foram efectuados pela DGO/MFAP.

APÊNDICE C: ENTREVISTA AO MGEN SAMPAIO HILÁRIO

Nome do Entrevistado: MGEN Francisco Hilário

Função: Director da Direcção de Abastecimentos da Força Aérea

Data: 31/03/2009 pelas 10H00

Local: Direcção de Finanças da Força Aérea, EMFA, Alfragide

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - De que forma procederam à implementação do SIG?

Eu julgo que será melhor começar por fazer uma retrospectiva do SIG, ver como é que ele aparece, e então depois avançar para as fases de implementação.

Na minha óptica, houve duas ordens de razões essenciais, uma era a necessidade de irmos de encontro àquilo que a legislação exigia e quando falo em legislação, estou-me a referir àquilo que derivava da necessidade de introdução do POCP na Administração Pública. Por outro lado, a intenção que foi passada pelo Ministro da Defesa Nacional, Ministro Paulo Portas, de dotar a Defesa de um mecanismo que permitisse simultaneamente uma maior eficácia e eficiência na execução orçamental e por outro lado que fosse comum em toda a Defesa, isto é, que o próprio Ministério e os Órgãos Centrais do Ministério, digamos, pudessem de uma forma fácil acompanhar toda a execução orçamental e o planeamento destas áreas financeiras e orçamentais. Estas foram as razões invocadas pelo próprio Ministério para a adopção de um sistema. A questão que aqui surge é porquê a plataforma SAP? Era mais ou menos aceite que se devia ser um sistema baseado num ERP, no entanto, foi de certo modo imposta a plataforma SAP aos Ramos. É aqui que, a meu entender, começam as dificuldades que julgo serem comuns, ainda, nas dificuldades que começaram a surgir para a implementação do sistema. Isto é, há vários autores, daquilo que eu também pesquisei que referem vários passos essenciais à implementação de um ERP e acho que o que falhou na Defesa foi, exactamente, o não se ter levado em conta aspectos que, repito, já estão identificados por indivíduos estudiosos destas matérias como essenciais na implementação de um ERP.

No que respeita à implementação do SIG, começou-se pela escolha da plataforma SIG, e que eu volto a dizer que foi um erro porque foi escolhida a plataforma antes de identificadas as necessidades, as especificidades e qual era a plataforma que melhor serviria os interesses depois de identificados. Porque é quando eu identifico o que necessito, que a seguir vou identificar o para quê e qual é que melhor serve, ou então ver dentro desses, aqueles que se ajustam porque há necessidades de ajustamentos, nomeadamente, da organização ao sistema, ou do sistema à organização, ou das duas coisas em conjunto porque os ERP's exigem isso. Daí que o primeiro erro seja a forma como a plataforma foi escolhida. Mas a seguir, começou por se fazer o levantamento dos chamados processos únicos, nas diversas vertentes julgo eu, embora eu conheça um bocadinho melhor aquilo que respeita aos processos no âmbito da administração orçamental e financeira.

Do conhecimento que tenho, ao longo do trabalho feito no sentido de levantamento dos chamados processos únicos, foram identificados vários problemas que tinham a ver com o tal facto do ERP SAP estar mais ajustado a uma gestão empresarial e não virado para o sistema que a Administração Pública tem por base e toda a legislação que o suporta. Daí, começaram a surgir questões que mereciam ter sido identificadas de uma forma que permitisse a sua resolução até ao momento do arranque do sistema.

Outro dos problemas foi, efectivamente, a marcação de uma data por parte do Ministério, nomeadamente Janeiro de 2006, data essa que o Ministro por despacho identificou como a data de arranque do sistema financeiro, note-se que eu digo financeiro porque foi este o primeiro bloco do SIG a arrancar na Força Aérea e no Exército. Neste mesmo sentido o problema advém do facto de ter sido um arranque por imposição de data e não um arranque baseado num momento em que se considerasse que a instituição estava preparada para. O facto de eu dizer preparada para, note-se que envolve muita coisa, nomeadamente, envolve o ajustamento dos processos à plataforma, entre muito outro trabalho que é necessário efectuar para que a implementação de um ERP seja possível.

Podemos referir, que na implementação do SIG houve fraca participação quer das Chefias, notando-se o seu reduzido envolvimento, quer de outros departamentos da organização que deviam ter estado envolvidos para que o tal ajustamento das estruturas e dos processos ao ERP fosse possível, uma vez que não estavam ajustados.

Refira-se ainda, que como já referi, os Ramos do MDN e o EMGFA não participaram da escolha do ERP. Quanto à implementação e entrada em produtivo, a participação dos responsáveis de topo, dos gestores intermédios e da área informática foi apenas parcial, bem como a integração das equipas de implementação dos diferentes módulos.

Como já referi, também, da implementação do módulo financeiro derivaram vários problemas para as instituições que o implementaram, problemas esses que inviabilizaram a

fluidez do processo e estão relacionados com consequentes atrasos em todos os processos que até à data já eram mais ou menos fluentes. Repare-se ainda que, mesmo nesta área que está implementada, há blocos previstos que ainda não entraram em funcionamento, como por exemplo os vencimentos, a gestão dos recursos humanos, as auditorias e os indicadores de gestão. Como no caso estamos a falar de um ERP, estas coisas só farão sentido e terão um produto final adequado se todos os blocos que estão previstos no ERP estiverem devidamente implementados e integrados, caso contrário, existirá uma duplicação de tarefas sem que se consiga obter o produto final pretendido com um sistema que é um sistema caríssimo.

Para responder agora à sua questão, aquilo que foi possível implementar, foi ou está a sê-lo de uma forma faseada e com muitos constrangimentos. O *Workflow* não foi instalado para permitir uma gestão documental de uma forma digitalizada para poder dar seguimento a todos os procedimentos de gestão de uma entidade, gerando-se processos mais complexos e mais volumosos em termos de quantidades de papel. Outro dos constrangimentos foi a migração dos dados, porque antes do SIG existiam outros sistemas de auxílio à gestão da FAP e com a implementação de um novo sistema de gestão, desta vez integrado, era necessário migrar os dados dos anteriores sistemas de gestão de uma forma correcta e adequada para o novo sistema, o que não sucedeu. No que respeita à formação, surgiu também um grande problema que foi a inexistência de manuais adequados e a formação era dada de acordo com as necessidades que iam surgindo, sendo disponibilizados apenas documentos avulso com instruções sobre essas matérias.

2 - Sei que a adopção do SIG revestiu dificuldades diferentes para cada um dos Ramos. Qual acha ter sido a maior dificuldade que tiveram de ultrapassar, no seu caso?

A maior dificuldade foi, efectivamente, a resposta que o sistema dava, os erros que produzia e que não permitia de uma forma atempada responder àquilo que é o normal desenvolvimento dos processos na área financeira e orçamental. Tivemos sérias dificuldades em cumprir os prazos que resultam da legislação que regula a Administração Pública.

Uma grande dificuldade foi, também, o entrosar dos dados obtidos noutros sistemas paralelos ao SIG que tratam blocos que ainda não foram implementados e tentar a sua integração com o próprio sistema, ou seja, há uma duplicação de tarefas. Note-se que estamos a falar de um sistema integrado, em que o que aconteceu foi exactamente o contrário, ou seja, foi o espalhar de diversos processos que estavam mais integrados do antecedente do que com a implementação do ERP, o que se mantém ainda hoje.

3 - Quais as diligências que foram necessárias para ultrapassar essa dificuldade?

Como sabe, no SI/TIC (na Bensaúde), há equipas de trabalho que são especialistas em SIG e que são a ligação entre os utilizadores do Ministério da Defesa e a própria SAP.

A maneira de ultrapassar a dificuldade era o contacto directo com o Back Office, com os consultores internos e externos que pegavam nos problemas pontualmente existentes e tentavam solucionar casuisticamente os problemas que iam surgindo.

4 - Na sua opinião, o SIG pode considerar-se uma ferramenta de apoio às decisões dos Comandantes em matéria de gestão de imóveis, ou é meramente uma ferramenta útil para a prestação de contas? Porquê?

A plataforma em si é excelente, no entanto, não se encontra ajustada a uma realidade que é a da Administração Pública. Daí estas dificuldades todas que temos enumerado e que enquanto plataforma é uma boa ferramenta, ou poderá ser, para auxiliar os gestores em todas as áreas de decisão, já não se pode dizer o mesmo em relação ao SIG actual, isto é, neste momento, o SIG ainda não permite aos gestores a facilidade de ir beber a essa mesma plataforma os elementos necessários à melhor tomada de decisão. O SIG ainda não está integrado e por consequente, não produz os elementos necessários a essa tomada de decisão.

Em suma, podemos afirmar que no presente o SIG não se pode considerar uma ferramenta de apoio às decisões dos Comandantes em matéria de gestão de imóveis, mas tem potencialidades para o ser.

5 - Actualmente, o SIG é muito usado para a execução e controlo orçamental. Que potencialidades poderão advir do SIG para modernizar e tornar mais eficiente a actual gestão das entidades públicas?

O SIG poderá integrar as três grandes áreas previstas no POCP, nomeadamente a analítica, a patrimonial e a orçamental, no entanto, tem de existir um ajustamento do SIG e têm de ser ultrapassadas algumas dificuldades que ainda existem, e consequentemente, ir de encontro àquilo que se pretende em termos da modernização da gestão das entidades públicas, ou seja, o SIG pode vir a responder em pleno àquilo que se pretende e que a própria lei prevê. Se fosse só para ter um sistema que tratasse da execução e controlo orçamental, então para isso existiriam muitas outras soluções no mercado e menos dispendiosas, que nos dariam os resultados que pretendemos nesta área.

Mas se fosse só para isso, então deveria ter-se equacionado tal questão antes de se escolher este ERP e se se escolhesse o SIG, deveríamos ter pensado em que módulos do SIG é que nos interessavam. Por isso é que eu anteriormente referi que existiram erros de identificação, pois devíamos ter caminhado para uma plataforma que satisfizesse aquilo que era identificado como o pretendido, determinava-se qual era a solução que melhor servia e simultaneamente fosse mais económica.

6 - Actualmente, está a ser pensada e testada uma nova plataforma de gestão, o RIGORE (Rede Integrada de Gestão do Orçamento e dos Recursos do Estado). Quando esta plataforma estiver implementada, o que sucederá ao SIG?

Na minha opinião não vai acontecer nada ao SIG, continuando, portanto, a existir o SIG. Sendo duas plataformas assentes na base SAP, será fácil existir uma forma ou interface que permita a migração dos dados existentes no SIG para o RIGORE, isto é, para responder às necessidades identificadas no Ministério das Finanças/Direcção Geral do Orçamento, em função do que está previsto em termos legais que seja fornecido pelas entidades públicas ao Ministério das Finanças.

De uma forma resumida, julgo que pode haver compatibilidade entre o RIGORE e o SIG, não querendo acreditar em outra coisa diferente. Penso que não é por aí que o SIG vai ser posto em causa.

APÊNDICE D: ENTREVISTA AO MAJ CUNHA

Nome dos Entrevistados: MAJ Cunha, TEN Gomes e ALF Pires

Função: Oficiais da Direcção de Infra-estruturas da Força Aérea

Data: 31/03/2009 pelas 11H00

Local: Direcção de Infra-estruturas da Força Aérea, EMFA, Alfragide

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - Como é feita actualmente a gestão dos imóveis?

Actualmente, fazemos o levantamento por fotografia aérea, atribuímos-lhes um código e depois mediante algumas características avaliamos o imóvel. Depois faz-se a interface com o SIG. Ou seja, a Direcção de Infra-estruturas tem um método de avaliação de imóveis que está perfeitamente estabelecido com fórmulas matemáticas, isto para fazer o cálculo do valor dos imóveis, avaliar os imóveis.

Se estivermos a falar da construção de imóveis, é feito chegar ao EMFA um pedido, o Gabinete de planeamento e controlo emite para o projecto uma necessidade, depois é criado o projecto do edifício e paralelamente pede-se à Direcção do Património um código para o imóvel para que possa passar a constar do inventário. Entretanto, a repartição de projecto desenvolve um caderno de encargos associado ao projecto em si e é lançado o concurso público. No entanto há uma excepção que são os pavimentos, uma vez que é o corpo de engenharia de aeródromos da Força Aérea que o faz. A par disso, é lançado o concurso público, há um vencedor e a empreitada passa então a ser gerida pela repartição de obras. Existe um sargento e um oficial que vai acompanhar a obra desde o início até ao fim apoiando a Unidade aérea que está a receber essa obra. No final da obra é arquivada toda a documentação técnica e é entregue a chave à Unidade a que se destina o imóvel.

Para toda a consulta dos dados específicos dos imóveis e sua gestão temos um sistema informático de apoio, o “SIINFRAS”, Sistema de Informação de Infra-estruturas.

A gestão do imóvel fica ao encargo das esquadras de manutenção base, que estão autorizadas a executar a manutenção da infra-estrutura propriamente dita.

2 - Que critérios utilizam para efectuar a afectação dos bens imóveis às várias Unidades?

Não há um critério concretamente definido, há é um surgir de necessidades quer internas, quer externas à Unidade e que a pensar na satisfação dessas necessidades, é então feita a afectação dos bens imóveis.

3 - No seu entender, que informações podem sustentar as decisões de um Comandante na gestão dos imóveis pelos quais é responsável? Porquê?

(não respondeu, porque não é o seu âmbito de trabalho)

4 - De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?

(não respondeu, porque não é o seu âmbito de trabalho)

5 - A gestão de imóveis é uma tarefa difícil, nomeadamente devido à diversa legislação vigente sobre os mesmos. Neste momento, que dificuldades se podem identificar?

(não respondeu, porque não é o seu âmbito de trabalho)

6 - Que critérios de avaliação e Inventariação de Património utilizam para conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis pelos quais são responsáveis?

Neste momento, existe um documento escrito, redigido pela Direcção de infra-estruturas, com fórmulas matemáticas que levam ao cálculo do valor dos bens. Ou seja, há uma folha de cálculo com campos de preenchimento obrigatório, a cada campo corresponde uma fórmula que está de acordo com a legislação aplicada e, no momento em que todos os campos estiverem preenchidos com os dados referentes ao imóvel, é calculada, automaticamente o valor final do bem.

7 - Que procedimentos adoptaram para cumprir os prazos de inventariação dos imóveis afectos às Forças Armadas, previstos na Portaria 95/2009 de 29 de Janeiro?

Como tomamos conhecimento desta portaria à relativamente pouco tempo, então ainda não

foram definidos procedimentos no sentido de cumprir o estabelecido por esta portaria. No entanto, já existe um inventário de bens imóveis, que embora não preencha todos os requisitos estabelecidos na portaria, ajudará a conseguir fazer a avaliação e inventariação dos bens imóveis no prazo definido pela portaria.

8 - Que dificuldades enfrentam actualmente, para conseguirem cumprir, o programa de inventariação do Estado?

Como foi respondido na questão anterior, ainda não foram definidos quaisquer procedimentos, porque só recentemente tomamos conhecimento desta portaria e por conseguinte ainda não surgiram dificuldades relacionadas com tal assunto.

APÊNDICE E: ENTREVISTA AO 2º TEN MIRA RODRIGUES

Nome do Entrevistado: 2º TEN Mira Rodrigues

Função: SIGDN - Núcleo de apoio à exploração da Área Financeira: FI e AA

Data: 03/04/2009 pelas 15H00

Local: Superintendência dos Serviços Financeiros da Marinha, Praça do Município, Lisboa.

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - De que forma procederam à implementação do SIG?

A Marinha, desde 2002, que explora e tem a sua actividade financeira suportada num sistema de gestão da Plataforma SAP (o Sistema Integrado de Informação Financeira da Marinha – SIIF).

Na fase de preparação para o arranque do SIG iniciado em 1 de Janeiro de 2008), houve a necessidade de adaptação de alguns processos para serem integrados aos novos processos do SIG.

Para isso existiram quatro fases, nomeadamente a fase de:

- levantamento dos processos nos Ramos;
- análise dos processos únicos
- testes transversais;
- correcção dos processos a adaptar ao SIG.

2 - Sei que a adopção do SIG revestiu dificuldades diferentes para cada um dos Ramos. Qual acha ter sido a maior dificuldade que tiveram de ultrapassar, no seu caso?

A grande dificuldade foi a da migração dos dados e de um grande volume de informação do sistema de gestão antigo para o novo sistema integrado de gestão.

3 - Quais as diligências que foram necessárias para ultrapassar essa dificuldade?

Para se conseguir fazer a migração dos dados foram feitas matrizes de conversão entre os dois sistemas e foram nomeados “utilizadores chave” para executarem tal tarefa.

4 - Na sua opinião, o SIG pode considerar-se uma ferramenta de apoio às decisões dos Comandantes em matéria de gestão de imóveis, ou é meramente uma ferramenta útil para a prestação de contas? Porquê?

A resposta a esta questão depende daquilo que for registado no sistema, nomeadamente o valor dos imóveis e as suas amortizações. Note-se que estamos a falar de um sistema integrado de gestão em que a informação que disponibiliza é informação financeira, orçamental e analítica, sendo o seu grande objectivo dar resposta à gestão patrimonial, orçamental e analítica.

Neste momento é necessária a clarificação de competências para a avaliação dos imóveis.

5 - Actualmente, o SIG é muito usado para a execução e controlo orçamental. Que potencialidades poderão advir do SIG para modernizar e tornar mais eficiente a actual gestão das entidades públicas?

Todo o controlo que poderá ser executado em torno da gestão orçamental, patrimonial e financeira.

Qualquer uma destas áreas será de extrema relevância para a tomada de decisão.

6 - Actualmente, está a ser pensada e testada uma nova plataforma de gestão, o RIGORE (Rede Integrada de Gestão do Orçamento e dos Recursos do Estado). Quando esta plataforma estiver implementada, o que sucederá ao SIG?

A resposta a esta questão depende da capacidade de resposta e da estratégia de implementação definida para o RIGORE. No futuro duas situações podem surgir em relação ao SIG, pode haver a necessidade de se fazer um “cut over” do SIG, ou por outro lado, pode o SIG vir a funcionar em paralelo ao RIGORE nas áreas que o RIGORE não cobre.

7 - Como é feita actualmente a gestão dos imóveis?

A esta questão não sei responder directamente, porque a Marinha tem uma Direcção de Infra-estruturas que coordena e gere os seus imóveis. Sempre que há obras de

remodelação é criado um imobilizado em curso e que no final das obras, o valor será incorporado no imóvel correspondente.

8 - No seu entender, que informações podem sustentar as decisões de um Comandante na gestão dos imóveis pelos quais é responsável? Porquê?

Será importante na medida em que pode aproveitar em termos de informação, toda a informação financeira que está registada no sistema. Toda a restante informação que não a financeira, não está disponível.

9 - De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?

Neste caso, não tenho ideia sobre uma forma possível de verificar se este critério é realmente cumprido, no entanto, penso que é possível satisfazer este critério fazendo uma gestão de imóveis tendo em conta a utilização de critérios de racionalização.

10 - A gestão de imóveis é uma tarefa difícil, nomeadamente devido à diversa legislação vigente sobre os mesmos. Neste momento, que dificuldades se podem identificar?

(Não respondeu, porque não é do seu âmbito de trabalho)

11 - Que critérios de avaliação e Inventariação de Património utilizam para conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis pelos quais são responsáveis?

Nesta pergunta coloca-se a questão da competência, ou seja, de saber quem tem competência para a avaliação dos imóveis.

12 - Que procedimentos adoptaram para cumprir os prazos de inventariação dos imóveis afectos às Forças Armadas, previstos na Portaria 95/2009 de 29 de Janeiro?

Neste momento temos todos os imóveis inventariados e estão avaliados com um valor simbólico de um Euro, no entanto é necessário fazer-se a sua justa avaliação, mas como já referi, continua-se a colocar a questão de saber quem detém competências para avaliar o imobilizado, coisa que ainda não foi definida nesta portaria para os órgãos da Defesa.

13 - Que dificuldades enfrentam actualmente, para conseguirem cumprir, o programa de inventariação do Estado?

Na última pergunta, também respondi a esta, pois a principal dificuldade é saber quem detém competências para avaliar o imobilizado, coisa que ainda não foi definida por ninguém para os órgãos da Defesa, nem mesmo na Portaria 95/2009 de 29 de Janeiro.

APÊNDICE F: ENTREVISTA AO PROFESSOR DOUTOR PIRES CAIADO

Nome do Entrevistado: Professor Doutor António Campos Pires Caiado

Função: Membro da Comissão Executiva da CNCAP

Data: 15/04/2009 pelas 16H00

Local: Campo Grande

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - Não obstante as especificidades contabilísticas impostas às entidades da Administração Pública, as máximas da gestão orçamental das entidades privadas estão a ser aplicadas, cada vez mais, pelos organismos públicos. Na sua opinião, o que levará à necessidade da Administração Pública adoptar este tipo soluções?

As entidades privadas não estão obrigadas a ter gestão orçamental, enquanto as entidades públicas são obrigadas a ter gestão e controlo orçamental. Na minha opinião, na Administração Pública os recursos financeiros são cada vez mais escassos, dadas as crescentes restrições e necessidade de uma maior racionalização. Ora, a Administração Pública tem tido muitas restrições de meios para conseguir as respectivas finalidades para o que vai ter necessidade de uma maior racionalização dos meios disponíveis, a exemplo do que sucede em maior grau nas entidades privadas. Na minha opinião, trata-se de um mecanismo de autodefesa para os gestores da Administração Pública justificarem as verbas que querem e precisam para gerir no dia a dia.

2 - Por que razão é, urgente a normalização dos processos de gestão da Administração Pública?

Dentro dos princípios da racionalidade económica é muito útil que todos falem a mesma linguagem, para se compreenderem uns aos outros, para que quem propõe e o que aprova saibam do que se está a tratar. É assim que eu vejo urgente a normalização de processos. Tudo tem a ver com a escassez dos recursos financeiros. Por outro lado, também não faz sentido na Administração Pública uns departamentos falarem uma linguagem e outros

falarem uma outra linguagem. É desejável que todos falem a mesma linguagem até para permitir implementar a tão desejada racionalização, já que através desta se procura atingir os objectivos com o mínimo de recursos, isto é, ser eficiente.

3 - Na sua opinião, que regras básicas deverão sustentar o sistema de gestão orçamental financeiro e patrimonial para a Administração Pública?

O RIGORE, software computacional em vias de ultimação, tem em vista a preparação e a consolidação das contas públicas. Já se gastou muito dinheiro na contratação de equipas de especialistas do sector privado (incluindo multinacionais). O modelo SAP foi desenhado para ter em conta a realidade do sector público português, mas não pode por si só alterar mentalidades e procedimentos seguidos durante muitas décadas.

Idealmente, devia-se seguir o que está no RIGORE. O SIC teve um problema semelhante. À medida que foi sendo implementado foram-se resolvendo os problemas e hoje quem aplica o SIC não tem problemas a esse nível. Este trata a gestão orçamental "*stricto sensu*", enquanto o RIGORE abrange esta, a contabilidade e a consolidação das contas, tudo em partidas dobradas e adoptando a óptica de acréscimo. Tem de se mudar os processos e dos documentos, estes cada vez mais em suporte digital em vez do papel. É a normalização no fim de contas.

4 - Na sua perspectiva, o ERP utilizado na Defesa consegue acompanhar as alterações contabilísticas impostas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública? De que forma?

Eu julgo que é capaz de resolver o problema de momento, mas a médio e longo prazo é capaz de não conseguir. É capaz de ficar aquém porque o SIC foi desenhado com outra funcionalidade, o controlo das rubricas orçamentais. Quando se quer um Balanço do Estado é preciso outras ferramentas. Os programas informáticos quando são adaptados podem não sobreviver às alterações ocorridas posteriormente.

Na minha opinião este sistema foi desenhado com outra finalidade, pelo que vai ter dificuldades em sobreviver a novas necessidades de informação.

5 - Neste momento está em vigor um Programa de Inventariação dos Bens do Estado. Que critérios e pressupostos de avaliação e inventariação do Património devem ser utilizados para se conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis do Estado?

Bem, estamos na inventariação de imóveis, bens duradouros. O que se pretende com a inventariação é que a Contabilidade tenha no Activo o valor presente de tais imóveis. Na altura de apresentar as contas, o que está no Activo, deve corresponder ao valor dos imóveis.

Uma das dificuldades é que há imóveis de difícil avaliação, designadamente, os imóveis de uso público, para não falar já nos imóveis das Forças Armadas, que são imóveis sem mercado, não significando isso que eles não o valham em face da finalidade militar.

As dificuldades da inventariação dos imóveis do Estado residem na não existência mercado, e para muitos deles nem sequer há registos de quanto é que custaram porque os registos perderam-se no tempo. As dificuldades vão continuar e, provavelmente, vai ter de se recorrer a técnicos independentes para lhes atribuir o valor possível. O ideal será como é feito nas empresas dos seguros, em que são feitas duas avaliações independentes e escolhe-se a mais baixa.

Muitos imóveis do Estado não têm valor de mercado porque não são transaccionáveis. Se fossem transaccionáveis, se tivessem valor de mercado, era fácil, contratavam-se equipas técnicas para fazerem a avaliação, se não tiverem valor de mercado é muito difícil. O POCP adoptou uma solução que é precária ao atribuir o valor zero até haver uma grande reparação, ficavam registados no activo com o valor desta. Este critério não é muito correcto, mas foi uma solução prática e possível.

6 - De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?

Os imóveis têm uma determinada finalidade. Se cumprem essa finalidade com o mínimo de custos ou de consumo, a sua gestão é eficiente. Se o imóvel afecto a determinada finalidade consumir o mínimo de recursos na conservação, manutenção, consumos, entre outros, então a gestão está a ser bem feita. O problema é quando o imóvel está a ser gerido e não há critérios de restrição para os recursos consumidos. Aqui não se verificam os critérios da economia, eficiência e eficácia.

7 - O POCP pretende dotar a Administração Pública de um Sistema Contabilístico moderno e eficiente. Na sua opinião, que dificuldades têm impedido a aplicação do POCP às entidades públicas, e a consequente prestação de contas?

O POCP veio alterar o sistema de caixa para o sistema de partidas dobradas e acréscimo e é preciso ter em conta que o sistema de caixa que vigorava há cerca de 180 anos. O diploma em si é importante. Entretanto, revogou-se muita legislação dessa matéria, mas as pessoas não mudam dum dia para o outro, isto é, não se alteram os procedimentos nem as pessoas de um dia para o outro. Daí a grande dificuldade de mudar. Muita coisa foi feita. Há organismos que já deram passos em frente e já trabalham com as partidas dobradas, não sei se aplicam devidamente o princípio do acréscimo.

As maiores dificuldades residem na mentalidade dos recursos humanos ao dispor das entidades públicas e no apoio informático.

8 - No seu entender, que imóveis devem constar do Balanço no acto da prestação de contas? Porquê?

São os que estão ao serviço da entidade. Os imóveis são geridos pela entidade, utilizam recursos do Orçamento para a sua gestão e, portanto, devem estar identificados para responsabilizar os gestores públicos. A acção destes também tem de incidir sobre os imóveis de domínio público. Daí a importância de constarem no Balanço. Os gestores públicos não podem dizer que a gestão destes não é com eles.

O POCP definiu que os imóveis utilizados por um organismo devem ser geridos por este, independentemente do registo estar no Ministério das Finanças. É este princípio da gestão e responsabilização que está subjacente à inscrição dos imóveis no Balanço.

APÊNDICE G: ENTREVISTA AO MGEN ESTEVES DA SILVA

Nome do Entrevistado: MGEN Esteves da Silva

Função: Director da Direcção de Finanças do Exército

Data: 20/04/2009 pelas 12H30

Local: Direcção de Finanças do Exército.

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - Como é feita a prestação de contas do Exército, actualmente?

Com a entrada em vigor do sistema integrado de gestão e com a Quarta alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que consta da Lei 48/2006 de 29 de Agosto, o Exército passou a prestar contas ao Tribunal de Contas através de uma única conta de gerência.

Do antecedente, as Unidades do Exército que tinham um valor de movimentos superiores ao limite estabelecido apresentavam as suas contas directamente ao Tribunal de Contas e a Direcção de Finanças apresentava a conta de gerência do Exército ao Tribunal de Contas.

Com o SIG começou a fazer-se a consolidação das contas aqui, na Direcção de Finanças, e a Direcção passou a fazer uma conta de gerência única para todo o Exército. Tendo havido uma alteração substantiva no que diz respeito ao responsável pela conta de gerência do Exército, que passou a ser o Chefe de Estado-Maior do Exército. Diz a lei 48/2006, de 29 de Agosto que passam os Ramos a apresentar uma conta única de gerência em nome do seu responsável máximo, contrariamente ao que estava do antecedente e portanto, foi esta a grande alteração que houve.

Desde 2006, a Direcção de Finanças faz a conta de Gerência e eu faço uma informação para o General Chefe que por sua vez delega em mim a assinatura da conta.

2 - Sabemos que a classe três e quatro do Balanço do Exército se encontram com saldo nulo, actualmente. Que está a ser feito, neste momento para que o Balanço do Exército se possa considerar completo?

Neste momento, não temos apresentado o Balanço e a Demonstração de Resultados e serão obviamente nulos actualmente porque não estão, ainda, a funcionar os módulos do SIG do imobilizado que nos permitiriam, através da classe três e da classe quatro, fazer o Balanço e a Demonstração de Resultados, como o módulo ainda não está a funcionar, temos o Balanço e a Demonstração de resultados igual a zero.

Actualmente, temos procurado sensibilizar o Comando da Logística no sentido de se começar a fazer os lançamentos na Classe três e na Classe quatro, o que provavelmente só vai ter efeitos, parcialmente, para a conta de gerência de 2009, porque este processo é um processo complexo e que não abrange todas as áreas do Exército. A área da Logística dependerá, do avanço ou não, do módulo logístico do SIG, que permite que nós façamos a escrituração da classe três e da classe quatro.

3 - No seu entender, que imóveis devem constar do Balanço no acto da prestação de contas? Porquê?

O Balanço pretende espelhar uma determinada situação da entidade. Ora bem, se os imóveis servem a essa entidade para a consecução dos seus objectivos, então, esses imóveis devem estar sujeitos a uma valorização também e como tal devem fazer parte do Balanço do Exército, porque se o Exército não tiver o prédio X, não consegue desenvolver as suas actividades. Nas contas do Exército deve-se ter em consideração que o Exército tem determinado edifício e que é autorizado para o cumprimento da missão do Exército. A resposta é, portanto que todos os imóveis devem constar do Balanço, mas como avaliar os imóveis, é outra questão.

4 - Actualmente, o SIG é muito usado para a execução e controlo orçamental. Que potencialidades poderão advir do SIG para modernizar e tornar mais eficiente a actual gestão das entidades públicas?

Eu acho que há aqui uma outra coisa importante que são os indicadores de gestão porque, independentemente do controle orçamental e da execução orçamental, é muito importante, também, para a obter elementos que facilitem ou sejam benéficos para a gestão do Exército, designadamente os indicadores de gestão e esta questão da gestão do imobilizado e dos materiais do Exército acho que também é importante independentemente da perspectiva.

Na Parte financeira o SIG não digo que está consolidado, mas já conseguimos obter mais valias significativas. O SIG, hoje em dia, permite-nos ter informação em tempo real e permitiu-nos, também, dispensar muita gente que estava adstrita a esta função. Agora, o SIG é mais do que isto e portanto, o aprofundamento e o desenvolvimento da aplicação e a sua utilização no Exército vai-nos permitir, com certeza, dados fundamentais e importantes para a gestão do Exército, designadamente os indicadores de gestão, a questão da contabilidade analítica que ainda não está em funcionamento, mas esperamos que a título experimental, já consigamos fazer alguma coisa neste momento e a questão do Imobilizado que também é essencial. Temos falado na óptica financeira, mas para além desta, há a óptica logística e há a óptica dos recursos humanos. O ERP SAP, também tem uma componente de recursos humanos e nesta área é preciso levantar algumas questões, nomeadamente no que respeita ao processamento dos vencimentos, porque o processamentos dos vencimentos do Exército repousa numa plataforma antiquada e que não dá resposta às necessidades actuais. Portanto, julgo eu, que o SIG será importante para obter a conjugação da vertente puramente pessoal com a vertente processamento dos vencimentos, e julgo que virá a ser uma ferramenta importante, também na gestão dos recursos humanos no futuro.

5 - Actualmente, está a ser pensada e testada uma nova plataforma de gestão, o RIGORE (Rede Integrada de Gestão do Orçamento e dos Recursos do Estado). Quando esta plataforma estiver implementada, o que sucederá ao SIG?

Eu penso que quando aparecer o RIGORE, o SIG vai continuar, na mesma, porque o RIGORE é a adaptação do ERP SAP pelo menos ao Ministério das Finanças, não sei se será alargado para todos os organismos da Administração Pública.

Repare-se que o SIG já está em funcionamento enquanto o RIGORE está, em paralelo, a desenvolver-se e eu acho que deve haver aqui alguma concorrência e não se deve abandonar um ERP para começar outro, até porque são ambos da mesma plataforma e a ligação entre ambos será apenas uma questão de parametrização e eu julgo que o RIGORE está a ser implementado de modo a poder “falar” com o SIG. Aliás, a ideia que eu tenho é que a implementação do RIGORE na área do Ministério das Finanças tem, também, como objectivo haver uma compatibilidade com o SIG, o que é fundamental para nós porque nós fazemos todos os meses os PLCs com base no SIC e depois temos de os fazer no SIG, o que faz com que haja uma duplicação de trabalho.

APÊNDICE H: ENTREVISTA AO COR ADMIL ARRUDA

Nome do Entrevistado: COR ADMIL Arruda

Função: Subdirector da Direcção de Finanças do Exército

Data: 20/04/2009 pelas 12H30

Local: Direcção de Finanças do Exército.

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - De que forma procederam à implementação do SIG?

Eu vim em 2005 para a Direcção de Finanças e foi nessa altura que se estavam a criar as bases para a implementação do SIG, em termos de formação, em termos de mudança de todo um edifício normativo em que assentávamos o nosso sistema. Teve de se modificar todo o funcionamento de uma organização. Durante esta mudança adoptaram-se diversas circulares que fixaram os novos procedimentos com vista à implementação do novo sistema.

Algo que neste tempo deu muito trabalho e foi muito difícil foi a gestão da mudança, porque se trabalhava com um sistema contabilístico que tinha por base a unigrafia, era relativamente simples e tivemos de o abandonar, para passarmos a trabalhar com um sistema que assenta na digrafia e que é totalmente novo e mais complexo. Nesta fase, houve que sensibilizar as pessoas, porque quem trabalhava com o sistema antigo eram pessoas civis e que no momento de implementação do SIG já tinham quase a idade da reforma, o que os tornava muito adversos à mudança, para além de existirem estes casos, o sistema dava muitos erros e isso desmotivava as pessoas, levando-as à descrença.

2 - Que pressupostos foram necessários para tal implementação?

Tiveram de ser os militares a assegurarem o que até então era, no sistema antigo, assegurado, essencialmente, por pessoal civil.

3 - Sei que a adopção do SIG revestiu dificuldades diferentes para cada um dos Ramos. Qual acha ter sido a maior dificuldade que tiveram de ultrapassar, no seu caso?

Um dos principais problemas tem a ver com o facto do SIG ter sido entendido como sendo um problema da área financeira e, portanto, o Exército não assumiu este sistema de “corpo e alma”. Esta dificuldade deveu-se ao facto de ter avançado só a parte financeira do SIG, não tendo existido grande sensibilização para a importância deste sistema e para o seu objectivo fundamental que é a integração da informação, o que requer a integração das várias áreas do Exército.

4 - Quais as diligências que foram necessárias para ultrapassar essa dificuldade?

Teve que existir uma grande sensibilização das pessoas que iam operar o sistema para que elas não desistissem de aprender as suas funcionalidades.

Tivemos que receber e dar muita formação a todos os utilizadores do SIG.

5 - Na sua opinião, o SIG pode considerar-se uma ferramenta de apoio às decisões dos Comandantes, ou é meramente uma ferramenta útil para a prestação de contas ao Tribunal de Contas? Porquê?

A ideia que eu tenho é que o SIG, como o próprio nome indica, é um sistema integrado de gestão e, portanto, pretende-se que a informação esteja integrada, de forma a que consigamos consultar toda a informação de gestão com uma maior facilidade e o possamos fazer directamente.

Neste momento, uma vez que só está a vertente financeira implementada, e uma vez que é esta vertente que é constrangida a prestar contas, o SIG é uma ferramenta que, para além do controlo orçamental, apoia a prestação de contas.

No que diz respeito à parte logística há uma aplicação que vai assegurando o funcionamento a cadeia de reabastecimento, não se fazendo sentir a falta do SIG.

Presumindo-se que o SIG é um sistema de importância estratégica para o MDN, terá de ser o próprio a implementar um sistema integrado para ter acesso a toda a informação, quer seja financeira, logística ou de pessoal de qualquer dos Ramos, e aí é uma decisão política. Agora, não compete à Direcção de Finanças a defender o SIG e a plena implementação dos módulos financeiro, logístico e de recursos humanos.

Neste momento, o SIG é uma ferramenta útil para a consolidação e apresentação das contas, mas também nos permite acompanhar em tempo real a execução orçamental das várias Unidades em tempo real e assim ter um melhor controlo orçamental.

Por fim, pode-se afirmar que o SIG, por hora está incompleto, com uma taxa de integração baixa, pois não tem todos os seus módulos implementados, mas uma vez implementado na sua plenitude, será útil também para a gestão dos imóveis, das existências, entre outros, para além do controlo orçamental, da execução orçamental e da prestação de contas.

APÊNDICE I: ENTREVISTA AO MGEN MASCARENHAS

Nome do Entrevistado: MGEN António José Maia de Mascarenhas

Função: Adjunto do Quartel-Mestre-General

Data: 21/04/2009 pelas 10H00

Local: Comando da Logística

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - Como é feita actualmente a gestão dos imóveis?

Há neste momento no Exército um programa de modernização das infra-estruturas do Exército, designado por PMIEE (Programa de Modernização das Infra-Estruturas do Exército). Este é um plano de médio prazo que se insere no planeamento de médio e longo prazo do Exército. Este plano tem por base vários elementos, dos quais destaco, o Sistema de Forças e o Dispositivo do Exército.

Este programa tem vários subprogramas que pretendem que as infra-estruturas acompanhem as novas exigências. Nos quartéis, está-se a desenvolver um novo conceito de quartel, que decorreu das diferentes alterações que tem havido, ou seja, os quartéis que existem com casernas à volta da parada eram quartéis que pressupunham serviço militar obrigatório, pressupunham instrução de base em cada quartel e pressupunham que os encargos operacionais, basicamente, eram os de Unidades de infantaria muito pouco motorizada. Hoje temos uma infantaria que, ou é mecanizada ou pelo menos tem viaturas blindadas de rodas e, portanto, os quartéis têm hoje uma necessidade que decorre, fundamentalmente, do modelo organizativo das Unidades do Sistema de Forças. Isto significa que o que era antigamente uma pequena área de apoio a viaturas, hoje, tem de ser uma área que apoie como deve ser batalhões porque é pensado que um regimento acolhe um encargo operacional de dimensão batalhão. Portanto, estas questões estão a ser tratadas e mais, estamos a receber novos carros de combate, os Leopard, e as oficinas têm de ser adaptadas a este tipo de carro. O mesmo acontece com as viaturas blindadas de rodas e isto é a modernização que, em alguns casos, passa por demolir e voltar a construir

de novo, noutros casos passa por fazer remodelações. Este processo está no PMIEE que é vertido todos os anos para um programa anual. O que é que faz parte desse programa anual? Fazem parte todas as obras que terminam no próprio ano, mas fazem parte do programa anual, também, obras cuja duração é superior a um ano.

Como é que são sustentados estes programas em termos financeiros? São sustentados com verbas do Orçamento e com verbas da Lei de Programação de Infra-Estruturas que já foi publicada, mas que ainda não está financiada, ou seja, ainda não teve financiamento no lançamento anual, isto é, não está inscrita na Lei do Orçamento nenhuma verba para esta Lei de Programação de Infra-Estruturas. Até agora, a Lei de Programação Militar (LPM) tem financiado algumas modernizações, nomeadamente a da Academia Militar. O PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central) é outro fundo que também tem ajudado neste financiamento.

Por fim, como é que se faz a gestão das infra-estruturas? Existe um regulamento de Infra-Estruturas do Exército. Este regulamento atribui responsabilidades e a organização necessária para se fazer a gestão das infra-estruturas.

Segundo esse regulamento, as Unidades utilizadoras têm responsabilidades, mas a sua responsabilidade recai sobre a conservação do Património que é obrigatória das Unidades e pequenas reparações com verbas próprias ou com verbas que lhes são atribuídas para esse fim. Essas pequenas reparações podem contemplar, por exemplo, o melhoramento interno de um gabinete, substituição de um pavimento, mas para isso devem ter a orientação e devem estar autorizados pela DIE, para que haja padrões de qualidade, segurança e até estéticos. A quem cabe, de facto, o programa de modernização de infra-estruturas é à DIE (Direcção de Infra-Estruturas), ou seja, é a esta Direcção que cabem as grandes reparações, as remodelações e as demolições. Portanto, é esta a estrutura da gestão das nossas infra-estruturas.

2 - Que critérios utilizam para efectuar a afectação dos bens imóveis às várias Unidades?

Os critérios variam no tempo, mas são sempre critérios relacionados com os objectivos do Exército e não das infra-estruturas. O termo infra-estruturas diz tudo, porque uma infra-estrutura é um suporte de base das outras estruturas.

Houve tempo em que Salazar e Santos Costa montaram um Dispositivo que previa Unidades de fronteira, mas hoje isso não tem qualquer justificação nem necessidade. Houve outro tempo em que o Exército pensou em concentrar. Por exemplo, pensou em concentrar

brigadas, porque se pensava que mais valia deixar os quartéis regimentais e agrupar, no mesmo espaço, cada brigada, critério esse que foi abandonado porque não serviu.

Actualmente não há o critério da proximidade de um sítio para defender, nem o da concentração em grandes massas de Unidades, neste caso brigada. O conceito actual é o de que o Exército deve ter um Dispositivo, organizado basicamente com regimentos, porque é a forma que melhor serve o Recrutamento, não só o dos Praças, mas também o dos Sargentos e dos Oficiais, isto para que haja uma melhor resposta ao sistema de recrutamento e à sustentação do sistema de pessoal do Exército. Para além disso, também é uma forma de se aproveitar o Património existente, porque é susceptível de modernização, caso contrário não valeria a pena.

3 - No seu entender, que informações podem sustentar as decisões de um Comandante na gestão dos imóveis pelos quais é responsável? Porquê?

Os imperativos de um comandante são o bem-estar do pessoal, a segurança da Unidade e a melhor distribuição das áreas funcionais, tendo em atenção as suas especificidades. Estas três questões e por esta ordem serão as preocupações do comandante e, portanto, é com base nestes três vectores que o Comandante deve propor as suas necessidades de infra-estruturas.

4 - De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?

Há um valor estatístico e esse valor recomenda que devem ser gastos em manutenção das infra-estruturas 1% do Orçamento total anual, incluindo os gastos com o pessoal, mas estamos a falar apenas em obras de conservação.

Hoje em dia há critérios de natureza ambiental e também energética. Quer isto dizer que do ponto de vista ambiental, a Unidade deve obter um certificado ambiental e em relação ao critério da energia, a Unidade deve obedecer e obter, também, a certificação energética.

Eu diria que estes dois critérios me parecem adequados para avaliarmos se este critério é cumprido, uma vez que hoje, na maior parte dos casos não temos possibilidade de avaliar se se está a fazer uma boa gestão, ou não, nas Forças Armadas e no Exército, uma vez que a maior parte das Unidades não atingem esses padrões.

5 - A gestão de imóveis é uma tarefa difícil, nomeadamente devido à diversa legislação vigente sobre os mesmos. Neste momento, que dificuldades se podem identificar?

A maior dificuldade reside no facto de a grande parte das infra-estruturas do Exército terem atingido os 50 anos ou mais de existência, sem ainda ter tido um programa de modernização.

Esta dificuldade leva a que as despesas de conservação sejam elevadas e a satisfação seja baixa.

6 - Que critérios de avaliação e Inventariação de Património utilizam para conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis pelos quais são responsáveis?

Os critérios utilizados são os do Estado porque a avaliação do Património é feita pelos avaliadores do Ministério das Finanças, exclusivamente. Todas as outras avaliações que, por vezes se fazem, são provisórias.

A inventariação está intimamente relacionada com os registos nas Conservatórias. De momento, a inventariação está a ser feita com base nos modelos definidos pelos registos patrimoniais, pelas conservatórias do registo predial e é aí que temos feito o registo e a inventariação dos bens que ainda não se encontravam registados.

7 - Que procedimentos adoptaram para cumprir os prazos de inventariação dos imóveis afectos às Forças Armadas, previstos na Portaria 95/2009 de 29 de Janeiro?

Essa resposta será dada pela DIE com mais fiabilidade.

8 - Que dificuldades enfrentam actualmente, para conseguirem cumprir, o programa de inventariação do Estado?

As principais dificuldades surgem quando há contradições de registo. Isto é, surgem complicações quando, por exemplo, há dois documentos a dizerem coisas diferentes sobre o mesmo imóvel. Quando não há registo, não há qualquer problema, porque basta proceder-se ao registo.

APÊNDICE J: ENTREVISTA AO MGEN RODRIGUES DA COSTA

Nome do Entrevistado: MGEN Rodrigues da Costa

Função: Director da Direcção de Infra-Estruturas do Exército

Data: 22/04/2009 pelas 16H30

Local: Direcção de Infra-Estruturas

PERGUNTAS DA ENTREVISTA

1 - Como é feita actualmente a gestão dos imóveis?

Esta questão da gestão dos imóveis está a um nível superior, a um nível ministerial. O Ministério das Finanças faz, em última análise, a gestão de toda a parte imobiliária afecta às Forças Armadas, que por sua vez, têm ao nível da Defesa Nacional uma Direcção Geral de Infra-Estruturas (DGIE) que faz a gestão dos imóveis affectos aos Ramos. A Direcção Geral de Infra-Estruturas atribui aos Ramos os imóveis para a sua gestão, mas numa área mais administrativa. Portanto, a gestão é feita pelo Ministério das Finanças, depois é feita pelo Ministério da Defesa através da DGIE e depois surge a gestão dos Ramos, mas numa parte em que apenas têm competência administrativa. O Exército não tem capacidade para, relativamente a um imóvel que lhe está affecto, fazer um protocolo com outra entidade, essa competência está sempre ao nível ministerial, tratado entre a DGIE, ao nível do Ministério da Defesa Nacional, com o Ministério das Finanças.

A gestão, ao nível do Exército está relacionada, apenas com a conservação e manutenção dos imóveis que lhe estão affectos e com a constante actualização do registo desses mesmos imóveis, sempre que, por exemplo, à alterações aos imóveis ou novas construções.

2 - Que critérios utilizam para efectuar a afectação dos bens imóveis às várias Unidades?

À medida que o Exército se vai reestruturando surgem necessidades funcionais das Unidades, em que é esta Direcção (DIE) que faz o seu estudo e propõe superiormente a afectação dos imóveis para um fim determinado. Como exemplo posso dar-lhe o exemplo

deste edifício que devido ao facto do imóvel onde estava a Direcção de História e Cultura Militar ter sido alienada, foi necessário conseguir-se outro prédio militar nos arredores de Lisboa para instalação dessa Direcção de História e Cultura Militar. Para isso ser possível fez-se um estudo de acordo com o seu quadro orgânico e adaptaram-se as instalações deste palácio para a sua instalação neste mesmo palácio. Portanto, em função de um pedido de necessidades de um determinado órgão ou Unidade, faz-se um estudo e propõe-se a afectação de determinado imóvel.

3 - No seu entender, que informações podem sustentar as decisões de um Comandante na gestão dos imóveis pelos quais é responsável? Porquê?

O Comandante de uma Unidade apenas tem responsabilidades na área da conservação, no entanto, o Comandante pode, de 2 em 2 anos, propor ao escalão superior necessidades em termos de outras instalações, que serão analisadas pelo Comando da logística e em última análise, pela Direcção de Infra-estruturas. Tudo o que seja necessidades de grandes reparações ou de novas construções, será feito por proposta, eventualmente, do Comandante da Unidade, mas a decisão de se prosseguir essa proposta cabe ao Comando da Logística através desta Direcção de Infra-estruturas.

Para fundamentar as suas propostas, o Comandante de uma Unidade só o pode fazer através do escalão superior, quando lhe é atribuído um novo encargo operacional em que seja necessário aumentar as suas capacidades em termos de infra-estruturas, como é o caso das Unidades que vão receber, agora as Viaturas Blindadas de Rodas (VBRs). Quando é assim, estes casos ultrapassam mesmo a capacidade do Comandante da Unidade e é o próprio Comando da Logística que através da desta Direcção vai determinar aquilo que na Unidade deve ser feito, tendo em atenção, também, os planos directores das Unidades.

Refira-se que a maior parte das Unidades são quartéis CANIFA e têm um plano director de modo a poderem adaptar-se, crescer de acordo com as necessidades, mas obedecendo a determinadas regras que são definidas pelo Comando da Logística através da DIE.

4 - De que forma é possível verificar se o critério da economia, eficiência e eficácia é cumprido, no que respeita à gestão dos imóveis?

Esta gestão não é nossa, entenda-se dos Ramos, será do Ministério das finanças e da DGIE através da racionalização das infra-estruturas a afectar aos Ramos. É claro que os Ramos têm, também, a percepção da forma como podem rentabilizar e fazer a gestão dos seus imóveis de acordo com estes critérios.

No Exército, está em curso a construção do Comando Superior do Exército, em que será libertado um conjunto de infra-estruturas actualmente ocupados por diversos órgãos, para se concentrarem numa infra-estrutura onde haverá economias de escala. Repare-se que isto é um tipo de proposta que parte do Ramo mas cuja decisão terá sempre lugar, naturalmente, ao nível do Ministério da Defesa e do Ministério das Finanças.

5 - A gestão de imóveis é uma tarefa difícil, nomeadamente devido à diversa legislação vigente sobre os mesmos. Neste momento, que dificuldades se podem identificar?

A gestão dos imóveis é uma tarefa difícil por existirem muitos imóveis afectos ao Exército. No que respeita à legislação, ela é perfeitamente adequada e conhecida e não sentimos dificuldade decorrente do facto de existir legislação diversa sobre os imóveis.

Há realmente alguma dificuldade é relacionada com os limitados recursos humanos afectos a esta gestão do Património, porque a legislação, por si só está perfeitamente definida nas diversas áreas.

6 - Que critérios de avaliação e Inventariação de Património utilizam para conseguir uma gestão rigorosa dos imóveis pelos quais são responsáveis?

Quanto há avaliação, nós não fazemos essa avaliação do Património, porque essa responsabilidade recai sobre o Ministério das Finanças.

Quanto à inventariação do Património que está afecto ao Exército, nós temos essa inventariação feita e perfeitamente actualizada. Portanto, conhecemos o Património e está correctamente identificado, mas não somos, nem devemos ser, nós a definir o seu valor.

Crítérios de avaliação, naturalmente não há, e quanto a critérios de inventariação, foram definidos critérios de inventariação há alguns anos pelo Engenheiro Alabaça, que à data era o Director Geral de Infra-Estruturas/Ministério da Defesa Nacional (DGIE/MDN), que definiu regras e procedimentos para se proceder à inventariação do Património.

7 - Que procedimentos adoptaram para cumprir os prazos de inventariação dos imóveis afectos às Forças Armadas, previstos na Portaria 95/2009 de 29 de Janeiro?

A inventariação do Património do Exército foi feita muito antes de surgir esta Portaria. O Exército sempre teve inventariado o Património que lhe estava afecto. Nos últimos anos tem

vindo a ser melhor caracterizado e pormenorizado de acordo com critérios definidos pela DGIE/MDN.

8 - Que dificuldades enfrentam actualmente, para conseguirem cumprir, o programa de inventariação do Estado?

Como já referi, a inventariação do Património já está feita, isto é, há um registo de todos os imóveis que estão afectos ao Exército, não temos é a avaliação dos imóveis, uma vez que não faz parte das nossas competências, sendo uma responsabilidade do Ministério das Finanças, até que este defina critérios novos. Portanto, não sendo nossa a responsabilidade de avaliação do Património do Exército, não se enfrentam dificuldades para além daquelas decorrentes dos limitados recursos humanos que lhe estão afectos.

APÊNDICE K: QUADRO RESUMO DE COMPARAÇÃO DE TODAS AS QUESTÕES DAS VÁRIAS ENTREVISTAS

QUADRO 1: QUADRO RESUMO DE COMPARAÇÃO DE TODAS AS QUESTÕES A ANALISAR

Capítulos	Assuntos	Nº da Questão	TCOR Barnabé	MGEN Hilário	MGEN Esteves da Silva	COR Arruda	TEN Mira Rodrigues	MAJ Cunha	MGEN Mascarenhas	MGEN Costa	Prof. Doutor Pires Caiado	Total a Comparar
O SIG	A Implementação do SIG	1	1	1		1	1	-	-	-	-	<u>4</u>
		2	2	-		2	-	-	-	-	-	<u>2</u>
		3	3	2		3	2	-	-	-	-	<u>4</u>
		4	4	3		4	3	-	-	-	-	<u>4</u>
		5	5	4		5	4	-	-	-	-	<u>4</u>
	A Normalização Contabilística	6	6	-	-	-	-	-	-	-	1	<u>2</u>
		7	7	-	-	-	-	-	-	-	2	<u>2</u>
		8	-	-	-	-	-	-	-	-	3	<u>1</u>
		9	8	-	-	-	-	-	-	-	4	<u>2</u>
	Perspectivas Futuras Para o SIG	10	9	5	4	-	5	-	-	-	-	<u>4</u>
		11	10	6	5	-	6	-	-	-	-	<u>4</u>
	A Prestação de Contas	12	-	-	1	-	-	-	-	-	-	<u>1</u>
		13	-	-	2	-	-	-	-	-	-	<u>1</u>
		14	-	-	-	-	-	-	-	-	7	<u>1</u>
		15	-	-	3	-	-	-	-	-	8	<u>2</u>
A Avaliação e Gestão do Património	A Gestão do Património	16	-	-	-	-	7	1	1	1	-	<u>4</u>
		17	-	-	-	-	-	2	2	2	-	<u>3</u>
		18	-	-	-	-	8	-	3	3	-	<u>3</u>
		19	-	-	-	-	9	-	4	4	6	<u>4</u>
		20	-	-	-	-	-	-	5	5	-	<u>2</u>
	A Avaliação e Inventariação do Património	21	-	-	-	-	11	6	6	6	5	<u>5</u>
		22	-	-	-	-	12	7	7	7	-	<u>4</u>
		23	-	-	-	-	13	8	8	8	-	<u>4</u>

APÊNDICE L: QUADROS RESUMO DA ANÁLISE ESTATÍSTICA

QUADRO 2: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG EM CADA RAMO DO MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG	<u>ENTREVISTADOS</u>			Número de respostas (%)
	TCOR Fernando Barnabé (Exército)	MGEN Sampaio Hilário (Força Aérea)	TEN Mira Rodrigues (Marinha)	
1.Escolha da Plataforma		X		33,33%
2.Levantamento dos Processos Únicos	X	X	X	100,00%
3.Análise dos Processos Existentes			X	33,33%
4.Testes Transversais			X	33,33%
5.Harmonização de Processos	X		X	66,66%
6.Definição do Processo Único	X	X		66,66%
7.Análise de GAP	X			33,33%
<u>TOTAL DE FASES</u>	4	3	4	

QUADRO 3: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG

DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIG	<u>ENTREVISTADOS</u>				Número de respostas (%)
	COR Arruda (Exército)	TCOR Fernando Barnabé (Exército)	MGEN Sampaio Hilário (Força Aérea)	TEN Mira Rodrigues (Marinha)	
1. Complexidade nos processos existentes		X			25%
2. Desadequação do SIG às estruturas a que se destina	X	X	X		75%
3. Reduzido envolvimento das Chefias	X	X	X		75%
4. Migração de Dados			X	X	50%
5. Adopção de um sistema totalmente diferente	X		X		50%
6. Gestão da Mudança	X				25%
7. Arranque por imposição			X		25%
8. Formação	X		X		50%
9. Implementação incompleta			X		25%
10. Desmotivação dos utilizadores	X				25%
<u>TOTAL DE DIFICULDADES</u>	6	3	7	1	

APÊNDICE M: DE ONDE VEM O PATRIMÓNIO DO ESTADO PORTUGUÊS?

Segundo o MGEN Mascarenhas, actual adjunto do TGEN Quartel-Mestre-General, em entrevista, “o Património do país começou todo por ser do Rei, é claro que este é um fenómeno do princípio da fundação e que é óbvio porque não havia outra forma de considerar a posse do que era conquistado, senão na casa Real. De qualquer forma, essa situação vai sendo diluída no tempo porque as próprias famílias reais foram mudando com as dinastias e passa-se, depois, um pouco o contrário com Dom Pedro IV que pelo Decreto de 1834 determina a extinção da casa do infantado e que todos os bens, à excepção de alguns imóveis, fiquem pertença da Fazenda Nacional. Com este facto, há a inversão do processo inicial. Foi nesta altura, portanto, que de facto os bens que inicialmente eram pertença do Rei passaram em definitivo, com Dom Pedro IV, para os bens da Fazenda Nacional. Há aqui a mudança do modelo e a partir daí temos, portanto, uma situação clarificada, bens da Fazenda Nacional e é aí que está o Património da Fazenda Nacional, que é do Estado, ou seja, é de todos e não propriamente pertença de uma pessoa ou entidade, é do Estado. Depois, o Estado coloca-os na mão de alguns dos seus agentes para que sejam utilizados ou guardados ou mesmo colocados à disposição pública, em alguns casos.

Este processo é um processo construído porque, por exemplo, a Ordem de Cristo acaba por ser incluída nos bens da Coroa, tornando o Rei à data a pessoa mais poderosa e mais rica do país, mas repare-se que é um processo da fase inicial em que quem tem poder e quem tem bens ainda é o Rei, mas todo este processo é esvaziado a partir do momento que os bens passam todos para a Fazenda Nacional com Dom Pedro IV.

Com a constituição do Estado Novo, Salazar, é Presidente do Conselho e é, também Ministro das Finanças, o que ajuda a perceber que há, novamente, uma concentração dos bens e uma melhor gestão dos bens da Fazenda Nacional, pelo Estado.

Hoje em dia, o que se assiste é um pouco o contrário, pois estamos neste momento a assistir ao Estado querer aliviar o seu papel. Muitos dos bens que eram do Estado, estão a ser colocados ou à venda ou são privatizados e, portanto, o Estado está hoje a aliviar, digamos, o Património que possui porque verifica que não precisa dele e em alguns casos precisa, também de o renovar e de o modernizar.

Quanto dura um bem de Património? Esta é uma questão que se coloca quando falamos na duração funcional de um bem de Património. Hoje em dia, a construção faz-se para 50 anos, findos esses 50 anos, a infra-estrutura deve ser analisada para verificar as necessidades da sua modernização. Depois de analisada, situações várias se podem dar, ou ela é completamente substituída por outra, passando por um processo de demolição. Ou então, tem um processo de obra, que poderemos chamar de modernização. Esta modernização envolve componentes de carácter técnico, mas envolve, também, componentes de carácter funcional. Ou seja, há coisas que não é possível serem evitadas, tais como o envelhecimento e a perda de características adequadas, faz-se no tempo, daí que o planeamento dos edifícios seja de uma duração de 50 anos, onde se prevê que o edifício consiga permanecer naquela função durante esse tempo.

Como disse, há aspectos de carácter técnico, pois hoje, para qualquer edifício que vai ser remodelado e servir de outra forma, deveria ser feita, também, a sua análise em termos energéticos. Este processo passa por se rever a sua própria estrutura, as suas redes de dados e eléctricas, os seus quadros de distribuição, os quadros de aquecimento e de arrefecimento, de renovação de ar, enfim, há várias questões técnicas que deveriam ser vistas”.

ANEXOS

ANEXO A: A CONTABILIDADE PÚBLICA

Até 1990	1998	Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (revogado)
De 1990 (RAFE) a 1997	1990	Lei 8/90, de 20 de Fevereiro (RAFE)
	1991	Plano de Contas para os Serviços de Saúde (revogado)
	1992	Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de Julho (RAFE)
	1993	Plano de Contas para os Serviços Municipalizados (revogados)
Desde 1997 (POCP) inclusive	1997	POCP (Decreto-lei n.º 232/97, de 3 de Setembro)
	1998	Criação da CNCAP
	1999	POCAL (Decreto-lei n.º 54-A/99, de 22 de Setembro)
	2000	CIBE (Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril)
	2000	POC – Educação (Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro)
	2000	POC – Saúde (Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro)
	2002	POC – ISSSS (Decreto-lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro)
	2002	Classificador Económico (Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro)

Figura A1: A Actual Reforma da Contabilidade Pública – Principais Diplomas

Fonte: Adaptado de RUA & CARVALHO (2006, p.60)

Ano de revisão	IPSAS -International Public Sector Accounting Standards	IAS -Internacional Accounting Standards	Ano de revisão
Organismo emissor: IFAC		Organismo emissor: IASB	
2003	IPSAS n.º 1 -Apresentação das demonstrações financeiras	IAS n.º 1 -Apresentação de demonstrações financeiras	1997
2003	IPSAS n.º 2 -Demonstração de Fluxos de Caixa	IAS n.º 7 -Demonstrações de Fluxos de Caixa	1992
2003	IPSAS n.º 3 -Excedente ou Déficit líquido do período, erros fundamentais e alterações nas políticas contabilísticas	IAS n.º 8 -Resultados líquidos do período, erros fundamentais e alterações nas políticas contabilísticas	1993
2003	IPSAS n.º 4 -Efeitos de alterações em taxas de câmbio	IAS n.º 21 -Os efeitos de alterações em taxas de câmbio	1993
2003	IPSAS n.º 5 -Custos de empréstimos obtidos	IAS n.º 23 -Custos de empréstimos Obtidos	1993
2003	IPSAS n.º 6 – Demonstrações financeiras consolidadas e contabilização de entidades controladas	IAS n.º 27 -Demonstrações financeiras consolidadas e contabilização dos investimentos em subsidiárias	2000
2003	IPSAS n.º 7 -Contabilização dos investimentos em entidades associadas	IAS n.º 28 -Contabilização de investimentos em associadas	2000
2003	IPSAS n.º 8 -Relato financeiro de interesses em empreendimentos conjuntos	IAS n.º 31 -Relato financeiro de interesses em empreendimentos Conjuntos	2000
2003	IPSAS n.º 9 -Proveitos de transações de intercâmbio	IAS n.º 18 -Rédito	1993
2003	IPSAS n.º 10 -Relato financeiro em economias hiper inflacionárias	IAS n.º 29 -Relato financeiro em economias hiper inflacionárias	1994
2003	IPSAS n.º 11 -Contratos de construção	IAS n.º 11 -Contratos de construção	1993
2003	IPSAS n.º 12 -Existências	IAS n.º 2 – Inventários	1993
2003	IPSAS n.º 13 -Locações	IAS n.º 17 -Locações	1997
2003	IPSAS n.º 14 -Acontecimentos após a data do balanço	IAS n.º 10 -Acontecimentos após a data do balanço	1999
2003	IPSAS n.º 15 – Instrumentos financeiros: divulgação e apresentação	IAS n.º 32 -Instrumentos financeiros: divulgação e apresentação	1998
2003	IPSAS n.º 16 -Propriedades de investimento	IAS n.º 40 -Propriedades de investimento	2000
2003	IPSAS n.º 17 -Activos fixos tangíveis	IAS n.º 16 -Activos fixos tangíveis	1998
2003	IPSAS n.º 18 -Relato por segmentos	IAS n.º 14 -Relato por segmentos	1997
2003	IPSAS n.º 19 -Provisões, passivos contingentes e activos contingentes	IAS n.º 37 – Provisões, passivos contingentes e activos contingentes	1998
2003	IPSAS n.º 20 -Divulgação de partes relacionadas	IAS n.º 24 -Divulgação de partes Relacionadas	1994

Figura A2: Normas Internacionais de Contabilidade – Correspondência das IPSAS às IAS

Fonte: adaptado de ARAÚJO (2005, p.65)

ANEXO B: CICLO DA GESTÃO PATRIMONIAL

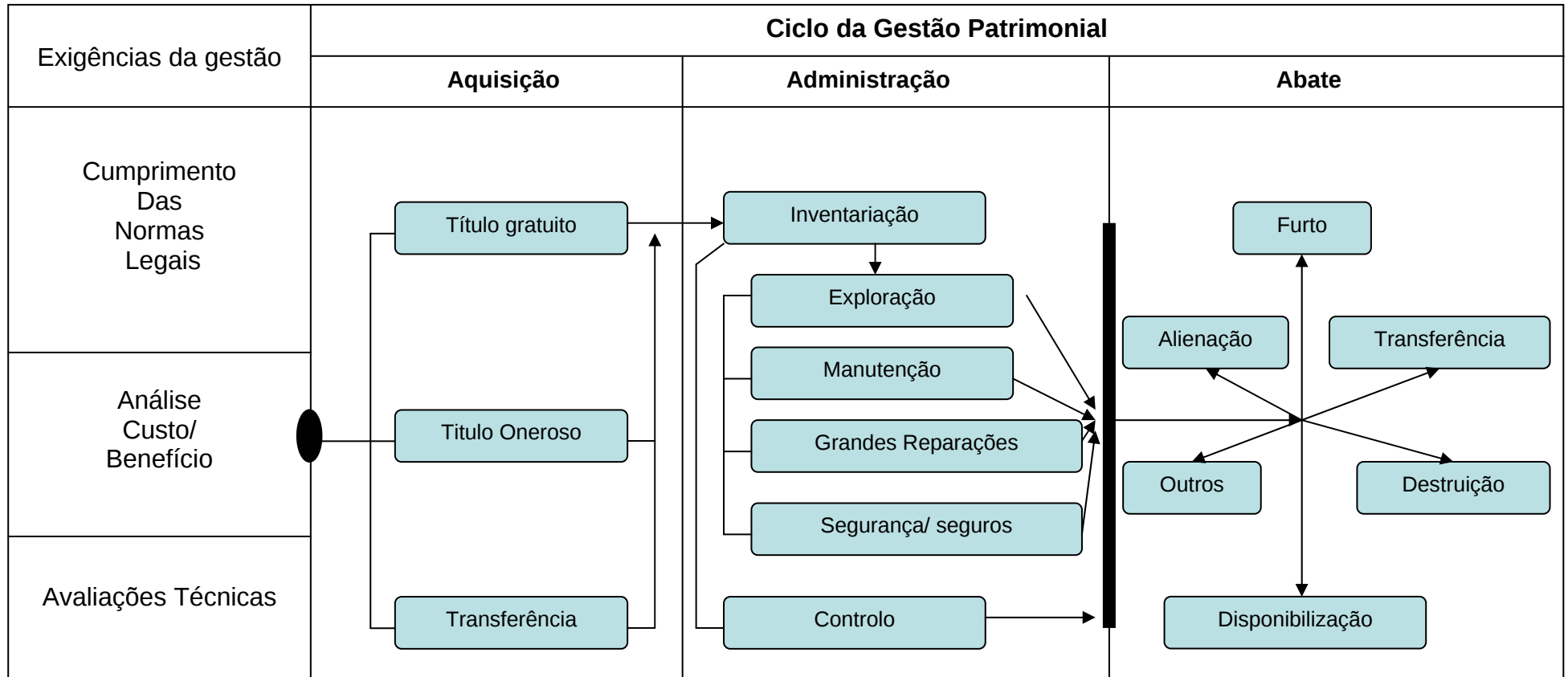


Figura B1: Ciclo da Gestão Patrimonial

Fonte: Adaptado de FRADE (2003, p.235)