



Sónia Helena Monteiro Correia

CONTROLO INTERNO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO: O CASO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE CABO VERDE

Dissertação de Mestrado em Gestão apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Sónia Helena Monteiro Correia

**Controlo interno do património do Estado:
o caso da Administração Central de Cabo Verde**

Dissertação de Mestrado em Gestão
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
para obtenção do grau de Mestre

Orientadores:

Prof. Doutora Susana Jorge

Prof. Doutor Ilídio Lopes

Coimbra, Setembro de 2013

Agradecimentos

Neste particular venho expressar a minha sincera gratidão a todos que direta ou indiretamente contribuíram para concretização deste trabalho, sendo certo que permanecerão no meu pensamento para o resto da minha vida.

Agradeço aos meus orientadores, Doutora Susana Jorge e Doutor Ilídio Lopes por toda a paciência e colaboração prestada e nos ensinamentos demonstrados durante a realização desta Dissertação.

Dedico, em especial o meu agradecimento à minha família (o meu Marido, os meus Filhos, a minha Sobrinha e os meus Pais) que desde do início ajudaram-me e acreditaram que eu iria alcançar esse objetivo e o resultado com sucesso. Por isso, dedico este trabalho aos meus Amores e digo-lhes que, sem eles, não seria possível concretiza-lo e que eles fazem parte da minha vida! Quero ainda agradecer os meus amigos que me deram força e com toda a paciência me assistiram quando eu precisei.

Esse trabalho foi realizado graças à colaboração dos entrevistados, por isso agradeço-os, sobretudo a todos da Direção Geral do Património e Contratação Pública que colaboraram diretamente e indiretamente, em prol da gestão e o controlo dos bens patrimoniais.

Aproveito por agradecer o Tribunal de Contas de Cabo Verde por todos os apoios recebidos que contribuíram para a concretização desse trabalho e é com muita satisfação que espero poder contribuir com esse estudo para uma melhor Governação no Sector Público Cabo Verdiano.

Resumo

O presente trabalho assenta no estudo científico sobre o controlo interno do património do Estado em Cabo Verde. Este estudo consiste, por um lado, em conhecer e aferir as insuficiências no controlo interno dos bens patrimoniais e as suas causas e, por outro, apresentar ações a pôr em prática para melhoria, considerando o enquadramento teórico apresentado na primeira parte da revisão literária e normativa. Com este estudo pretende-se aprofundar o conhecimento da importância do controlo interno do património do Estado na Administração Pública.

A metodologia utilizada, neste estudo científico, foi estudo de caso centrado na DGPCP, através da aplicação da entrevista semidirecta como a principal técnica de recolha dos dados e o questionário para efeito confirmatório, para além da consultar diversas fontes secundárias.

Assim sendo, observou-se que, através da aplicação das entrevistas à DGPCP, foi possível identificar um conjunto de insuficiências que condicionam os componentes do controlo interno, compreendendo, nomeadamente, o ambiente de controlo e a cultura organizacional, os riscos de controlo interno, a informação e comunicação, a atividade de controlo, o sistema jurídico-administrativo e de recursos humanos e a monitoração e o seguimento. Essas insuficiências são as seguintes, a destacar:

- Funcionários públicos com insuficientes valores de responsabilização;
- Diretores de Serviços com limitados poderes de decisões;
- Expropriação (que acarreta elevados custos com a indemnização, embargos das obras e outros riscos imprevistos);
- Dificuldades no reconhecimento da titularidade do terreno;
- Insuficiência na articulação existente entre a DGPCP e os sectores e vice-versa;
- Insuficiência na elaboração e no seguimento do planeamento, programação e posterior execução;
- Dificuldade na elaboração dos cadastros e inventários dos bens do Estado;
- Incipiente intervenção da IGF nas atividades de controlo dos bens patrimoniais;

- Desatualização, incoerências, repetências, discordâncias e subjetividade registadas nos sistemas jurídicos;
- Deficiente seguimento dos processos administrativos;
- Insuficientes recursos humanos qualificados.

Os entrevistados ressaltaram que os motivos que condicionam essas insuficiências são os seguintes: processos jurídicos mal instruídos; fragilidades das leis; desmotivação do pessoal técnico; elevada burocratização processual; realização frequente de atividades imprevistas e urgentes; desinformação, desresponsabilização e a falta de rigor na execução das tarefas; limitação orçamental; e a sobrecarga de trabalho.

Ao analisar os resultados do estudo científico, concluiu-se que existe um insuficiente controlo interno do património do Estado na Administração Pública Cabo – Verdiana. O ambiente e a cultura organizacional da Administração Central de Cabo Verde, não facilita a concretização das atividades patrimoniais e o alcance dos resultados pretendidos, considerando o papel e a natureza intersectorial de controlo estratégico da Direção Geral do Património e Contratação Pública. Também não facilita a gestão dos riscos inerentes e o seu controlo, bem como uma boa comunicação entre sectores.

Essas deficiências impedem que se atinjam os objetivos e resultados preconizados no quadro da Governação Pública, por isso os dirigentes públicos devem integrar-se junto da sua equipe de trabalho e munir-se das ferramentas necessárias para atingir os resultados planeados, considerandos os modelos de controlo interno da COSO.

Sublinha-se que foram consideradas algumas experiências da Administração Pública Portuguesa que servirão de exemplo comparativo para realidade Cabo – Verdiana.

Palavras-Chave: Controlo Interno; Controlo Externo; Património do Estado

Abstract

This work is based on the scientific study of the internal control of state property in Cape Verde. This study is, firstly, to know and assess the weaknesses in the internal control of capital assets and their causes, and secondly, to present and implement actions for improvement, considering the theoretical framework presented in the first part of the literature and normative review. This study aims to increase knowledge of the importance of internal control of state assets in Public Administration.

The methodology used in this scientific study, was the study of the case focused on DGPCP through the application interview semidirect as the main technique for data collection and the questionnaire for confirmatory effect, beyond the query various secondary sources.

Thus, it was observed that, by applying the DGPCP interviews, it was possible to identify a number of shortcomings that affect the components of internal control, including, notably, the control environment and organizational culture, the risks of internal control, the information and communication, control activities, the legal-administrative and human resources system, and monitoring and tracking. These shortcomings are as follows, highlight:

- Government officials with insufficient values of accountability;
- Service Directors with limited powers of decision;
- Expropriation (which entails high costs for compensation, embargoes works and other unforeseen risks);
- Difficulties in recognition of ownership of the land;
- failure in the joint between the DGPCP and sectors and vice versa;
- Failure in the preparation and monitoring of planning, programming and subsequent implementation;
- Difficulty in preparing the entries and inventories of state assets;
- Incipient intervention of IGF in control activities of capital assets;
- Downgrading, inconsistencies, grade repetition, disagreements and subjectivity recorded in the legal systems;
- Inadequate follow-up of administrative processes;
- Insufficient skilled manpower.

The participants emphasized that the reasons that affect these shortcomings are: lawsuits poorly educated; weaknesses laws; technical personnel demotivation; higher procedural bureaucracy; performance often unforeseen and urgent activities; misinformation, unaccountability and lack of severity in the execution of tasks; limited budget; and work overload.

When analyzing the results of scientific study, it was concluded that there is insufficient internal control of State Assets in Public Administration of Cape Verde. The environment and organizational culture of the Central Administration of Cape Verde, don't facilitates the achievement of equity activities and achieving of desired outcomes, considering the role and intersectoral nature of strategic control of the Directorate General of Heritage and Public Procurement. Neither facilitates the management of risks and their control as well as good communication between sectors.

These deficiencies hinder the achievement of the objectives and outcomes envisaged under the Public Governance, so the public leaders should integrate with their work team and prepare the tools necessary to achieve planned results, considering the COSO models of internal control.

Stresses that some experiments of the Portuguese Public Administration were considered which will serve as a comparative example for Cape Verdean reality.

Keywords: Internal Control; External Control; State Assets.

Índice de Quadros

Quadro 1 – Classificações do Património do Estado	32
Quadro 2 – Bens de Domínio Público Consagrados na Constituição	33
Quadro 3 – Amostra da Entrevista e Questionário Por Funções	62
Quadro 4 – Características dos funcionários da DGPCP	63
Quadro 5 – Questionários Aplicados nos Sectores	66
Quadro 6 – Diplomas Legais do Património do Estado	82
Quadro 7 – Ponto de Situação da Reforma.....	84
Quadro 8 – Resultados da Experiência Portuguesa.....	94

Índice de Figura

Figura 1 – Modelo COSO ERM	16
Figura 2 – Ciclo da Gestão Patrimonial	43
Figura 3 – Organograma do Ministério das Finanças e Planeamento de Cabo Verde.....	51
Figura 4 – Organograma da DGPCP.....	54
Figura 5 – Articulações Gerais	59
Figura 6 – Tramitação Via Judicial.....	89
Figura 7 – Modelo 16.....	91
Figura 8 – Modelo de Controlo.....	92

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Amostra de Entrevista e Questionários	62
Gráfico 2 – Funcionários por Antiguidade e Escalões Etários	64
Gráfico 3 – Classificação do Ambiente e Cultura Organizacional	69
Gráfico 4 – Classificação do Risco de Controlo Interno	72

Índice de Siglas

AAA	<i>American Accounting Association</i>
AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
ARAP	Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas
CCGP	Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
CF	Controlador Financeiro
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CGE	Conta Geral do Estado
CIME	Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado
CIVE	Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado
COBIT	<i>Control Objectives for Information and Related Technology</i>
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Tredway Commission</i>
DGPCP	Direção Geral do Património e Contratação Pública
DGPOG	Direção Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão
DGT	Direção Geral do Tesouro
DGTF	Direção Geral do Tesouro das Finanças
DLEOE	Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado
DSCP	Direção de Serviço da Contratação Pública
DSDP	Direção de Serviço de Defesa do Património
DSGP	Direção de Serviço de Gestão Patrimonial
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
FEI	<i>Financial Executives International</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGPG	Orientação de Boas Práticas
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IIPC	Instituto da Investigação e do Património Cultural
IMA	<i>Institute of Management Accountants</i>
INGRH	Instituto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISC	Instituições Superiores de Controlo
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MAHOT	Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território
MC	Ministério da Cultura
MCC	<i>Millennium Challenge Corporation</i>

MED	Ministério da Educação e Desportos
MJEDRH	Ministério de Juventude Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos
MS	Ministério da Saúde
MTIE	Ministério do Turismo Indústria e Energia
PAA	Plano de Aquisição Pública
PAGFP	Plano de Ação de Gestão das Finanças Públicas
PAIB	<i>The Professional Accountants in Business</i>
PCGE	Parecer da Conta Geral do Estado
PE	Plano Estratégico
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PMGPE	Projeto de Melhoria de Gestão do Património do Estado
PNCP	Plano Nacional da Contabilidade Pública
PVE	Parque de Veículo do Estado
PWC	<i>PricewaterhouseCoopers</i>
RL	Relatório de Atividade
SAD	Sistema de Apoio à Decisão
SCI	Sistema de Controlo Interno
SI	Sistema de Informação
SIG	Sistema de Informação de Gestão
SIGOF	Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SPT	Sistema de Processamento de Transação
TCCV	Tribunal de Contas de Cabo Verde
TCP	Tribunal de Contas de Portugal
TI	Tecnologia da Informação
UCRE	Unidade de Coordenação de Reforma do Estado
UGA	Unidades da Gestão de Aquisições
UGAC	Unidades da Gestão de Aquisições Centralizadas
UGP	Unidade de Gestão Patrimonial
ZDTI	Zona de Desenvolvimento Turístico Integral
ZRPT	Zona de Reservas e Proteção Turística

Índice Geral

<i>Agradecimentos</i>	<i>iii</i>
<i>Resumo</i>	<i>v</i>
<i>Abstract</i>	<i>vii</i>
<i>Índice de Quadros</i>	<i>ix</i>
<i>Índice de Figura</i>	<i>xi</i>
<i>Índice de Gráficos</i>	<i>xiii</i>
<i>Índice de Siglas</i>	<i>xv</i>
<i>Índice Geral</i>	<i>xvii</i>
INTRODUÇÃO	1
PARTE I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E NORMATIVA	3
CAPÍTULO 1 – O CONTROLO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3
1.1 Conceitos de Controlo	4
1.2 Tipo de Controlo	6
1.2.1 Controlo Interno	6
1.2.2 Controlo Externo	8
1.3 A Importância e a Limitação do Controlo Interno na Administração Pública ..	9
1.4 Os Modelos de Controlo Interno e a Mitigação do Risco	11
1.4.1 O modelo de referência COSO I	12
1.4.2 O modelo de referência COSO II	13
1.4.2.1 As funções e os objetivos	14
1.4.2.2 Os componentes do modelo de controlo interno	15
1.4.2.3 Relacionamento entre objetivos e componentes	16
1.4.3 Modelo COBIT	17
1.4.4 IFAC	19
1.4.5 INTOSAI	20
1.5 A Responsabilidade no Sector Público	22
1.5.1 A responsabilidade no sistema administrativo	22
1.5.2 Tipologia/classificação e entidades com responsabilidades	23
1.6 Os Sistemas de Informação no Sector Público	26
1.6.1 Conceitos Gerais	26
1.6.2 Tipologia/classificação dos sistemas de informação	26
1.6.3 O sistema de informação “Enterprise Resource Planning (ERP)”	28
1.6.4 O papel dos Sistemas de Informação no Controlo Interno	29
CAPÍTULO 2 – CONTROLO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO	30

2.1 Controlo do Património do Estado	30
2.1.1 O Conceito de Património do Estado	30
2.1.2 Património do Domínio Público e Domínio Privado – Cabo Verde <i>versus</i> Portugal	32
2.1.2.1 Bens Patrimoniais do Domínio Público	32
2.1.2.2 Bens Patrimoniais do Domínio Privado	35
2.1.3 Regime Jurídico Patrimonial – Portugal <i>versus</i> Cabo Verde	38
2.1.3.1 Regime Jurídico Patrimonial – Portugal	38
2.1.3.2 Regime Jurídico Patrimonial - Cabo Verde	41
2.1.3.3 Análise comparativa	42
2.2 A Gestão do Património do Estado	43
2.2.1 A Gestão dos Bens Móveis	44
2.2.2 A Gestão de Veículos	46
2.2.3 A Gestão de Imóveis	47
2.2.4 Importância do Controlo do Património na Contabilidade Pública	48
2.3 A Inventariação e Controlo	49
PARTE II – ESTUDO DE CASO	51
CAPÍTULO 3 – A DIRECÇÃO GERAL DO PATRIMÓNIO E CONTRATAÇÃO PÚBLICA	51
3.1 Enquadramento Legal e Missão	52
3.2 Estrutura Organizacional	52
CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA	60
4.1 Problema, Objetivo e Questões de Investigação	60
4.2 Tipo de Pesquisa e Método de Tratamento de Dados	61
4.3 Objeto do Estudo e Recolhas dos Dados	61
CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	67
5.1 Levantamento das Insuficiências e das suas Causas	67
5.1.1 Ambiente de Controlo e Cultura Organizacional	67
5.1.2 Riscos de Controlo Interno	70
5.1.3 Informação e Comunicação	73
5.1.4 Atividade de Controlo	75
5.1.5 Sistema Jurídico	80

5.1.6 O Sistema Administrativo e de Recursos Humanos.....	82
5.1.7 Monitoração e Seguimento.....	83
5.2 Ponto de Situação das Reformas Instituídas	84
5.3 Propostas de Melhoria e Considerações Finais	86
CONCLUSÃO	97
BIBLIOGRAFIA.....	101
CIBERGRAFIA	105
LEGISLAÇÃO	106
APÊNDICES.....	108

INTRODUÇÃO

Um deficiente controlo interno nas organizações, tanto no sector público como no privado, impede o funcionamento eficiente dos planos, dos objetivos e das decisões tomadas a todos os níveis, nomeadamente, administrativo, económico e financeiro.

Em geral, observam-se, atualmente, neste mundo de governação pública moderna, diversas situações anómalas inerentes aos aumentos exagerados das despesas públicas, perdas e má utilização dos bens públicos, assim como falta de coerência e consistência nas informações financeiras na Conta de Gerência e Geral do Estado e, muitas vezes, a sua omissão na prestação de contas. Esses factos fragilizam, em certa medida, o equilíbrio e a sustentabilidade da governação pública, sobretudo neste mundo globalizado, que requer a prestação de contas por parte dos Estados perante as instâncias nacionais e os organismos internacionais (por exemplo, Tribunais de Contas, Parlamentos Nacionais, FMI – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, entre outros).

Em particular, na Administração Pública de Cabo Verde, pode dizer-se que os funcionários públicos cumprem as suas tarefas funcionais de forma parcial, visto que, muitas vezes, os processos administrativos não seguem o seu percurso de acordo com o procedimento estipulado nos normativos legais. Como se pode ver no parecer da Conta Geral do Estado do ano de 2009 emitido em 2012, diversas ações administrativas a nível patrimonial (aquisição, afetação, manutenção e reparação, desafetação) na Administração Pública, concernentes aos procedimentos estipulados na DLEOE, encontram-se sujeitas a erros e omissões nos procedimentos (Tribunal de Contas de Cabo Verde, 2012: 179-180).

Assim, quando um funcionário público, no desenvolvimento da sua atividade, não cumpre todas as etapas dos processos administrativos, conforme emana das normas e do procedimento instituído, pode originar erros ou falhas na interpretação da informação, no cumprimento dos pedidos (por exemplo, ações de aquisição, abate, manutenção, reparação, entre outras) dos bens e serviços, bem como uma classificação errada na contabilidade da organização e, por conseguinte, na própria coerência ou consistência da informação financeira produzida, assim como uma inadequada apropriação da coisa pública. Quando ocorrem esses factos, significa que existe insuficiência no controlo interno dos bens patrimoniais, agravado quando não se registam intervenções de medidas corretivas e apuramento e imputação de responsabilidades públicas.

Considerando todos estes factos, que conduzem à premissa de que o controlo interno do património do Estado em Cabo Verde sofre de insuficiências graves, torna-se pertinente realizar um estudo aprofundado sobre esta realidade. Este estudo procura, por um lado, conhecer as insuficiências no controlo interno dos bens patrimoniais, procurando aferir as suas causas e, por outro lado, sugerir ações a pôr em prática para melhoria, levando em consideração sobretudo as experiências da Administração Pública Portuguesa.

Para concretizar estes objetivos, o trabalho encontra-se organizado da seguinte forma. Na primeira parte procede-se à Revisão Literária e Normativa, desenvolvendo dois capítulos: o Capítulo 1 aborda o controlo na administração pública e o Capítulo 2 apresenta controlo e gestão do património do Estado. Na segunda parte desenvolve-se o estudo empírico, com o caso da realidade Cabo-verdiana, começando no Capítulo 3 por apresentar a Direção Geral do Património e Contratação Pública, seguindo o Capítulo 4 com a metodologia da investigação e o Capítulo 5 com os resultados. Na Conclusões apresentam-se as considerações finais, principais limitações e sugestões para investigação futura.

PARTE I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E NORMATIVA

CAPÍTULO 1 – O CONTROLO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Reforma da Administração Financeira ocorrido em Cabo Verde tem procurado dar resposta à agenda política traçada pelo Governo, dada a necessidade em acompanhar fenómenos como a globalização, crises internacionais e sociedade do conhecimento (UCRE¹, 2009). Nesta senda, a UCRE (2006:4) apresenta a Reforma do Estado como sendo “um projeto ambicioso de reavaliação do papel e da dimensão do nosso Estado, que compreende, no essencial, uma reforma institucional e uma reforma da administração pública e amparar-se-á numa utilização intensiva de recursos tecnológicos e uma qualificação programada de recursos humanos colocados à disposição do Estado e da sociedade Cabo-verdiana”.

Conforme consta no ponto 1.2.1, o controlo interno funciona no interior da gestão financeira do Sector Público e encontra-se integrado nas estruturas organizativas e dirigentes da Administração Pública. Segundo Costa e Torres (1996) o controlo interno é um conjunto de instrumentos, procedimentos, métodos e sistemas, implementados pela organização. Sendo assim, a mesma só conseguirá funcionar com eficiência, eficácia e economicidade, caso a Administração Financeira do Estado estiver munido de todos instrumentos e tomar as medidas acertadas previstas na Reforma das Finanças Públicas. Em Cabo Verde, essas condições estão sendo exigidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela International Federation of Accountants (IFAC), sustentado pelo manual das finanças públicas e pelas recomendações, respetivamente, abrangendo todo o Sector Público Administrativo. O objetivo maior é a Melhor Gestão dos Recursos Públicos, procurando-se sempre a transparência na Gestão Pública, conforme consta no Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, que define Regime do Controlo Financeiro da Administração Pública.

¹ Designa de Unidade da Coordenação da Reforma do Estado

1.1 Conceitos de Controlo

Segundo Fayol (1950), a administração é uma atividade comum a todos os empreendimentos humanos (família, negócios, governo), que inclui uma parte de planeamento, organização, comando, coordenação e controlo, sendo este último componente definido como uma ação a realizar de acordo com os planos e ordens.

Para Costa e Torres (1996) o controlo incumbe-se da verificação da autenticidade e regularidade das despesas públicas, bem como da eficiência de funcionamento dos serviços, visando impedir os desperdícios. Acresce que o controlo deve ser inserido e interiorizado na gestão como uma atividade comum e não ser visto como uma atuação policial de fiscalização de erro e fraude.

Por outro lado, Catarino (2012) defende que o controlo está vinculado no dia-a-dia das organizações públicas por dois motivos a ressaltar:

- O aumento da necessidade de restringir as despesas;
- A sensação de que se pode melhorar a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Torna-se assim impreterível exercer um controlo orçamental e financeiro mais rigoroso. Segundo o mesmo autor, “o controlo orçamental é uma componente importante da atividade dos órgãos do Estado. O controlo orçamental é de importância nuclear para assegurar uma sã execução orçamental” (Catarino, 2012:351).

Também refere que o controlo pode assumir duas naturezas:

- Inpetiva, quando se reporta a atos os procedimentos visando evitar a prática de erros, omissões ou qualquer ilegalidade no procedimento de execução orçamental;
- Centrada na determinação de responsabilidades sobre os erros, omissões ou qualquer tipo de legalidade da execução orçamental.

Segundo Moreno (1997:270),

... a noção de *sistema nacional de controlo financeiro público* deverá ter a amplitude necessária para poder, nomeadamente, abarcar o conjunto, que deverá ser coerente, organizado e articulado, dos órgãos, organismos, serviços e demais entidades, e respetivos titulares, dirigentes, funcionários e agentes, bem como dos poderes, competências e atribuições de que desfrutam e, ainda, a globalidade da atividade que desenvolvem, traduzida na apreciação da legalidade, regularidade, economia, eficiência, eficácia, preservação do ambiente, utilidade

social, transparência, igualdade e publicidade de toda a atividade de gestão de dinheiros públicos, nacionais e comunitários.

De acordo com o artigo 109º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, que define o Regime do Controlo Financeiro da Administração Pública de Cabo Verde, "as diversas formas do controlo financeiro no seio da Administração Pública e do Estado na sua globalidade integram um sistema de controlo integrado, harmónico e complementar, sem prejuízo da autonomia dos diversos órgãos deles encarregados, que incide sobre a execução orçamental e as operações de tesouraria".

Por outro lado estabelece o n.º 2 do artigo 110º do mesmo diploma, que a gestão orçamental de todos os serviços, fundos e institutos públicos abrangidos está submetido às seguintes formas de controlo:

- Auto Controlo – exercido pelos órgãos competentes dos serviços, como os dirigentes públicos e os controladores financeiros dos organismos governamentais;
- Interno – exercido de forma sucessiva e sistemática pela IGF, órgãos especializados, serviços da Contabilidade Pública através dos controladores financeiros sobre todas as unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judicial do Estado;
- Externo – exercido através de auditorias pelas empresas especializadas que serão previamente selecionadas mediante o concurso público. Neste campo intervém o controlo político pelo Parlamento e jurisdicional pelo Tribunal de Contas.

Para Frade (2003)² e o Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, de Cabo Verde, a função de controlo orçamental suporta a seguinte estrutura:

- Administrativo – exercido pela entidades responsáveis pela Administração Pública (tais como: Dirigentes da função Pública, Controladores Financeiros, Tutela, IGF) de forma a fazer cumprir as normas administrativas e os procedimentos estipulados na lei;
- Jurisdicional – exercido pelo Tribunal de Contas que tem poderes jurisdicionais.
- Legislativo/político – exercido com independência relativamente ao poder executivo pelos parlamentares na Assembleia Nacional ou da República.

² Consubstanciado na LEO portuguesa, Lei nº91/ 2001, de 20 de agosto (artigo 55.º e 56.º).

1.2 Tipo de Controlo

Na Administração Pública do Estado existem órgãos que controlam internamente e externamente a gestão orçamental, financeira e patrimonial, assente na conformidade legal, regularidade financeira, considerando os princípios da economia, eficiência e eficácia da gestão, visando melhorar a governança da Administração Pública. Sendo assim, torna-se pertinente conhecer os dois tipos de controlo.

1.2.1 Controlo Interno

Moreno (1997) defende que toda a gestão moderna deve dispor de adequados e fiáveis sistemas de informação e controlo interno, de modo a possibilitar aos gestores uma tomada de decisão acertada, bem como pilotar, aperfeiçoar e corrigir atempadamente a gestão exercida.

De acordo com o mesmo autor, consubstanciado no diploma que institui o Sistema de Controlo Interno (SCI) no Estado Português – Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, o SCI “ «compreende» o domínio orçamental, económico, financeiro e patrimonial“. Tem como objetivo inserir um modelo articulado, integrado e coerente, estruturado em três níveis de controlo (operacional, sectorial e estratégico), com fixação das entidades responsáveis por cada um daqueles três níveis.

Esse mesmo autor define esses níveis de Controlo Interno (CI) da seguinte forma:

- O controlo operacional – trata-se do 1º nível de controlo que se debruça sobre a micro-gestão, ou seja a gestão de cada unidade executiva;
- O controlo sectorial – trata-se do 2º nível de controlo que consiste na verificação, acompanhamento e informação que incide preferencialmente sobre o controlo operacional;
- O controlo estratégico – trata-se de um controlo de alto nível, visto que neste nível, efetuam-se a verificação, acompanhamento e informação que incidem sobre os dois níveis apontados acima, para os avaliarem, bem como a concretização das metas traçadas nos grandes planos previsionais (Programa de Governo, as Grandes Opções do Plano, e o Orçamento do Estado).

Para os autores Costa e Torres (1996), o controlo interno pode ser definido como um conjunto de instrumentos, procedimentos, métodos e sistemas, implementado pela organização com intuito de atingir os objetivos com uma certa segurança. Porém, consideram falsa a ideia difundida sobre a fiabilidade das informações financeiras, a conformidade às leis e aos regulamentos, garantidos pela implementação do controlo interno. Neste sentido, argumentam que nada pode impedir o conluio de vários elementos da organização no sentido de contornar os controlos. Para estes autores, os sistemas de controlo são instrumentos de apoio aos dirigentes para garantir a eficácia na execução da função desempenhada.

Também defendem que “o sistema de controlo deve ser objeto de avaliação permanente ou pelo menos periódica, pois, caso contrário, poderá transmitir uma falsa imagem de segurança.” (Costa e Torres, 1996:70-71).

Moreno (1997) diz o seguinte: “O controlo interno organiza-se e funciona no interior da gestão financeira do Sector Público e está integrado nas estruturas organizatórias e dirigentes da Administração Pública; depende, em última instância, do seu órgão de cúpula ou de tutela e respectivos titulares, maximé do Governo; (...)”.

Por outro lado, para Bio (1996) a expressão “controle interno” necessita de uma conceituação definitiva, visto que, para muitas pessoas o referido controlo interno é sinónimo de Auditoria Interna. Na verdade trata-se de uma ideia equivocada, pois a Auditoria Interna equivale a um trabalho organizado de revisão e apreciação de trabalho, desempenhada, na maioria das vezes, por um departamento especializado, ao passo que o controlo interno se refere a procedimentos e a medidas organizacionais adotados pela organização sistematicamente.

Os autores Marçal e Marques (2011) explicam que a *International Federation of Accountants* (IFAC) entende como sistema de controlo interno, o plano de organização e todos os métodos ou procedimentos adoptados pela administração de uma entidade para colaborar e alcançar o objetivo de gestão, de assegurar e colocar em prática a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a aderência às políticas da administração, a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de fraudes e erros, a precisão e plenitude dos registos contabilísticos e a atempada preparação de informação financeira fidedigna.

Os mesmos autores explicam também que o *Institute of Internal Auditors* (IIA) defende que os objectivos do controlo interno visam:

- i. A confiança e a integridade da informação;
- ii. A conformidade com as políticas, planos, procedimentos, leis e regulamentos;
- iii. A salvaguarda dos ativos;
- iv. A utilização económica e eficiente dos recursos;
- v. A realização dos objetivos estabelecidos para as operações ou programas.

Por outro lado, Marçal e Marques (2011) acrescentam ainda que, um sistema de controlo interno assenta num conjunto de princípios básicos, a saber: i) segregação de funções; ii) controlo das operações; iii) definição de autoridade e de responsabilidade; iv) competência do pessoal; e v) registo dos factos.

1.2.2 Controlo Externo

Segundo Moreno (1997), o controlo externo organiza-se e funciona fora de qualquer plano ou nível da gestão financeira do Sector Público; é independente, não só de todos os órgãos do Estado e seus titulares, como de qualquer outra estrutura organizativa e dirigente daquele; pode verificar e avaliar o controlo interno; o controlo externo serve, antes de tudo o mais, os cidadãos contribuintes e incumbe-lhe a função máxima de defensor e garante da boa utilização dos dinheiros públicos.

Por conseguinte, Frade (2003: 206 a 208) define o controlo externo como sendo, do ponto de vista jurisdicional, entendido como “o controlo independente (entre o ordenador e o executor), uma vez que o Tribunal de Contas goza de um estatuto de autogoverno, ou de independência, de acordo com o artigo 203º da Constituição da República [Portuguesa], incluindo poderes sancionatórios”. Do ponto de vista político, “é levado a efeito pela Assembleia da República, [sendo exercido] (...)a nível do acompanhamento da execução orçamental anual”.

Os autores Costa e Torres (1996) defendem que os Parlamentos precisam do apoio de órgãos especializados para efetuarem o controlo político com mais eficiência. Também necessitam de ter conhecimento dos dossiês das atividades do Governo para poder exercer o controlo com mais qualidade.

Considerando a importância da função do controlo externo, os mesmos autores destacaram o Tribunal de Contas Alemão como uma das mais bem-sucedidas entidades entre as suas congéneres e pela sua grande influência no processo de decisão política. Retratam esse mesmo Tribunal como uma entidade superior de controlo da Federação, independente, apenas submetida à lei, e os seus membros, embora equiparados a Juizes em prerrogativas, de facto não o são.

O Tribunal de Contas acima referido perspectiva um controlo integrado, sendo que para além do tradicional controlo financeiro, preocupa muito com a otimização dos recursos e a operacionalidade de um bom controlo interno nos organismos que audita. Por sua vez, o Tribunal de Contas Português tem estatuto de órgão de soberania, é também independente e apenas sujeito à lei.

Tem poderes jurisdicionais, efetua o julgamento das contas de organismos e entidades sujeitos à sua jurisdição, emite pareceres sobre a Conta Geral do Estado e das regiões autónomas e efetua inquéritos e auditorias, para além do controlo preventivo em certos atos e contratos, acima de determinados montantes. Tem também competência para apurar a responsabilidade financeira dos responsáveis pela gestão de dinheiros públicos. (Costa e Torres, 1996:84)

1.3 A Importância e a Limitação do Controlo Interno na Administração Pública

De acordo com Costa e Torres (1996) o controlo interno é constituído por cinco elementos interdependentes, que constituem critérios³ que permitem apreciar a eficácia do sistema no que tange aos seguintes componentes:

- Ambiente de controlo
- Avaliação dos riscos
- Atividade de controlo
- Sistema de informação e comunicação
- Pilotagem

Também acrescem que a INTOSAI elaborou, em junho de 1992, um conjunto de Diretivas (compostas por cinco normas gerais e seis normas detalhadas) para Elaboração de Normas de Controlo Interno, publicadas pelo Comité de elaboração das Normas de

³ Estes critérios foram identificados no “*Internal Control Integrated Framework*”, publicado nos E.U.A. em Setembro de 1992.

Controlo, nomeadamente, ressaltando-se: a) Garantia razoável; b) Adesão; c) Integridade e competência; d) Objetivos do controlo; e) Avaliação dos controlos.

Por conseguinte, em setembro de 1993, as Instituições Superiores de Controlo da União Europeia publicaram uma série de diretivas, baseadas nas da INTOSAI, mas mais rigorosas.

Neste contexto, observa-se que o controlo interno é verdadeiramente importante no sector da Administração Pública, tendo em conta que, segundo Costa e Torres (1996), serve para fornecer uma certa segurança na prossecução de objetivos. Segundo Santos (2010), o controlo interno tem um papel importante no sector público, visto que protege o Património do Estado, seguindo normas direcionadas à fiscalização, acompanhamento dos registos e aplicação dos recursos públicos, zelando e protegendo dessa forma, os dirigentes do sector público, das penalidades e ações futuras por parte dos órgãos de fiscalização externa.

O mesmo autor alega que o controlo interno integra as atividades normais da Administração Pública, subordina-se ao titular do órgão ou da entidade, tendo como função acompanhar a execução das ações previstas e planificadas, com carácter opinativo, preventivo ou corretivo, com vista a atender o controlo da execução orçamental, financeira, contabilística, patrimonial e operacional, bem como os controlos administrativos de um modo geral.

De acordo com a IFAC⁴ e conforme consta do estudo denominado “Orientação prática sobre implementação dos Princípios”, o âmbito do controlo interno é muito mais abrangente e eficaz, visto que auxilia as organizações a melhorar o desempenho das funções, através da assunção das novas oportunidades e desafios de uma forma mais controlada e organizada. Para isso é necessário que haja uma melhor compreensão da estrutura organizacional, do desempenho ao nível da gestão de risco e reconhecimento do papel da eficácia do controle interno.

Acrescenta-se que o controlo interno é importante numa organização, seja pública ou privada, porque se trata de uma parte fundamental no seu sistema de governança e

⁴ IFAC (28 de junho de 2012). acesso em 26 de janeiro de 2013, disponível em <http://www.ifac.org/publications-resources/evaluating-and-improving-internal-control-organizations-0>

possui uma grande capacidade de gerir risco, bem como apoiar na realização dos seus objetivos, e ainda melhorar e proteger o valor das partes interessadas.

De acordo com a *Internacional Good Practice Guidance* (IFAC, 2012), os objetivos de uma organização são alcançados com o apoio do controlo interno, dado que este permite implementar as seguintes ações, a realçar:

- Executar processos estratégicos e operacionais eficazes e eficientes;
- Fornecer informações úteis aos utilizadores internos e externos para a tomada de decisão oportuna e informada;
- Assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, bem como com a própria organização política, procedimentos e diretrizes;
- Salvar os recursos da organização contra perda, fraude, uso indevido e dano;
- Salvar a disponibilidade, confidencialidade, integridade e os sistemas de informação da organização, incluindo TI.

Segundo o Manual do Revisor Oficial de Contas⁵ da OROC (2000), existe um conjunto de limitações inerentes ao controlo interno, que impedem o alcance dos seus objetivos delineados nas entidades, a ressaltar:

- Erros humanos, devido a falta de cuidado, erros de interpretação, ou má compreensão das instruções;
- Conluio de um membro de gestão ou de empregados com terceiros, fora ou dentro das entidades;
- Desrespeitos pelas normas e procedimentos instituídos e regulamentados;
- Controlo focalizado nas transações de rotinas, sem considerar a relação de custos e benefícios;
- Mau ambiente de trabalho;
- Órgãos de controlo e de auditorias inoperantes;
- Mudanças de gestão, de titulares, de controlo, de pessoal, entre outros.

1.4 Os Modelos de Controlo Interno e a Mitigação do Risco

No decorrer dos últimos anos vários foram os estudos produzidos, através de relatórios, sobre os modelos de controlo interno, sendo aplicados ou consultados pelas

⁵ <http://www.infocontab.com.pt/download/DRA/DRA410.pdf>

entidades privadas e públicas no sentido de melhor implementar e avaliar o controlo interno existente. Ressalta-se, para melhor compreensão e conhecimento, os modelos do controlo interno em referência a seguir.

1.4.1 O modelo de referência COSO I

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO⁶ (Comité das Organizações Patrocinadoras) foi organizado em 1985 para patrocinar a Comissão Nacional de relato financeiro fraudulento. Trata-se de uma iniciativa do sector privado, independente, que estudou os motivos que podem levar a relatórios financeiros a serem fraudados. Esse mesmo organismo desenvolveu recomendações para as entidades públicas e seus auditores independentes, para outros reguladores e instituições educacionais.

O Comité foi patrocinado em conjunto por cinco grandes associações profissionais com sede nos Estados Unidos: a *American Accounting Association* (AAA), o *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), a *Financial Executives International* (FEI), o *Institute of Internal Auditors* (IIA), e a Associação Nacional dos Contabilistas (agora o Instituto de *Institute of Management Accountants* [IMA]). Totalmente independente de cada uma das organizações patrocinadoras, o Comité inclui representantes da indústria, contabilidade pública, empresas de investimento, bem como da *New York Stock Exchange*.

No que tange ao controlo interno, o modelo COSO I foi apresentado em julho de 1992, através do relatório designado de “*Internal Control – Integrated Framework*”, que concebeu uma estrutura de controlo interno e forneceu ferramentas de avaliação para utilização das entidades privadas e públicas e, por conseguinte, para avaliar os sistemas de controlo existentes. Este modelo chamou atenção para mudança de concepção do controlo interno, que passou a considerar a proteção contra riscos.

Após a publicação do COSO I, várias organizações internacionais adotaram as suas normas para incorporar o conceito de controlo interno sintetizado pelo modelo, segundo o qual:

⁶ www.coso.org/aboutus.htm

Controle Interno é um processo realizado pela diretoria, por todos os níveis de gerência e por outras pessoas da entidade, projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: a) eficácia e eficiência das operações; b) confiabilidade de relatórios financeiros; c) cumprimento de leis e regulamentações aplicáveis. (Cf. COSO 1992, pg. 1 *apud* TCU, 2009:9)

De acordo com o TCU (2009), no que concerne às entidades ligadas ao sector público, destacam-se o *Inter-American Development Bank, IDB*, o Banco Mundial e a INTOSAI, que passaram a adotar o modelo COSO. O órgão que auxilia o parlamento norte-americano no exercício do controlo externo, *U.S. Government Accountability Office (GAO)*, também atualizou os seus procedimentos para incorporar o modelo COSO.

Segundo o estudo feito pelo TCU (2009: 10), “a INTOSAI vem, nos anos recentes, defendendo padrões de estruturas e processos de controlo interno assente na gestão de riscos e em modelos de governança corporativa. Uma prova disso foi a atualização, em 2004, de suas Diretrizes para Padrões de Controlo Interno do Sector Público, adotando o modelo COSO I (INTOSAI, 2004), novamente atualizadas, em 2007, para incorporação do modelo COSO II (INTOSAI, 2007) ”.

1.4.2 O modelo de referência COSO II

As ocorrências de uma série de escândalos e quebras de negócios de grande repercussão conduziram o COSO a elaborar e a desenvolver uma estratégia muito prática de utilização do modelo pelas organizações, permitindo avaliar e melhorar a própria gestão de riscos.

Neste quadro, o COSO veio desenvolver o modelo de controlo interno apresentado no relatório “*Enterprise Risk Management – Integrated Framework*” (Gestão de Riscos Empresariais – Estrutura Integrada), também conhecido como COSO ERM ou COSO II, publicado em 2004. Com isso defende-se uma premissa que dita que toda a organização existe para gerar valor às partes interessadas. Todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio dos seus dirigentes é determinar até que ponto aceitar essas incertezas, assim como definir elas podem interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas (PWC, 2007).

1.4.2.1 As funções e os objetivos

O COSO ERM ou COSO II permite aos dirigentes tratar com eficácia as incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas associadas, a fim de aperfeiçoar a capacidade de gerar valor nas organizações respetivas.

O COSO ERM ou COSO II tem as seguintes finalidades (PWC, 2007):

- Alinhar a propensão ao risco com a estratégia adotada;
- Fortalecer as decisões em resposta aos riscos;
- Reduzir as surpresas e prejuízos operacionais;
- Identificar e administrar riscos múltiplos e entre empreendimentos;
- Aproveitar oportunidades;
- Otimizar o capital.

O modelo COSO ERM ou COSO II procura assegurar uma comunicação eficaz dentro da organização e o cumprimento de leis e regulamentos, bem como evitar danos à reputação da organização e seus efeitos. Pode-se dizer que o modelo COSO ERM ou COSO II auxilia a organização a atingir seus objetivos e a impedir os perigos e surpresas na sua rota.

Segundo a PWC (2007:4), pode-se definir a gestão de riscos empresariais ou modelo COSO ERM ou COSO II da seguinte forma:

(...) é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

Os objetivos foram classificados em quatro categorias mais amplas: 1) Estratégicos; 2) Operações; 3) Comunicação; 4) Conformidade.

1.4.2.2 Os componentes do modelo de controlo interno

O COSO no âmbito da ERM apresentou um modelo de controlo interno composto por oito componentes inter-relacionados. Esses componentes são (PWC, 2007):

- **Ambiente Interno:** O ambiente interno é umas das pedras basilares para os restantes componentes da ERM, considerando que afeta o modo como as estratégias e os objetivos da organização são estabelecidos, bem como os riscos que são identificados, avaliados e geridos. Também influencia o desenho e o funcionamento das atividades de controlo, do sistema de informação e comunicação, bem como das atividades de monitorização.

- **Fixação de Objetivos:** Os objetivos são definidos de acordo com a linha estratégica, elaborada e aprovada, considerando as bases para os objetivos operacionais, de comunicação e os cumprimentos de normas.

- **Identificação de Eventos:** Os eventos (económicos, ambientais, políticos, sociais e tecnológicos) podem provocar impactos positivos, negativos ou ambos. Ao identificar eventos, o dirigente considera uma variedade de fatores internos e externos que podem dar origem a riscos e a oportunidades no contexto de toda a organização.

- **Avaliação de Riscos:** A avaliação de riscos possibilita que uma determinada entidade considere até que ponto eventos em potencial podem ter impacto na realização dos objetivos. Os responsáveis avaliam os eventos com base em duas perspetivas – probabilidade e impacto – e, geralmente utilizam uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos.

- **Resposta ao Risco:** Após a avaliação dos riscos, a administração poderá responder-lhes através de algumas decisões, como por exemplo: evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar os riscos. Com base na própria resposta, a administração avalia o efeito sobre a probabilidade de ocorrência e o impacto do risco.

- **Atividades de Controlo:** Compreendem nomeadamente a aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades.

- **Informações e Comunicações:** A responsabilidade de gestão de riscos é transmitida através de uma comunicação eficaz da alta administração aos colaboradores de todos os níveis, desde os escalões inferiores aos superiores. Cada colaborador tem uma quota-parte de responsabilidade na ERM. Também, a

comunicação com terceiros, como clientes, fornecedores, órgãos reguladores e acionistas deve ser eficaz.

■ **Monitorização:** Os componentes que incorporam a ERM são monitorizados e avaliados ao longo do seu funcionamento, de forma permanente.

Segundo a PWC (2007), a estrutura da ERM integra o controlo interno, o que torna essa ferramenta de gestão mais eficiente.

1.4.2.3 Relacionamento entre objetivos e componentes

Segundo a PWC (2007), numa organização existe uma relação entre os objetivos preconizados a alcançar e os componentes do modelo ERM necessários para atingir a eficácia, conforme ilustra abaixo a Figura 1, do Modelo COSO ERM em forma de cubo.

Figura 1 – Modelo COSO ERM



Fonte: PWC (2007, 7)

De acordo com a PWC (2007), dos oito componentes existentes nas linhas horizontais da matriz tridimensional acima apresentada, sobressaem os fatores que influenciam toda a estrutura do ERM, a saber:

- ✓ Filosofia de gestão de riscos;
- ✓ Propensão ao risco;
- ✓ Conselho de administração;
- ✓ Integridade e valores éticos;
- ✓ Compromisso com a competência;

- ✓ Estrutura organizacional;
- ✓ Atribuição de alçada e responsabilidade;
- ✓ Recursos Humanos;
- ✓ Implicações.

Considerando os pontos elencados, sublinha-se que os dirigentes, independentemente das suas qualificações e competência técnica e dos instrumentos de gestão implementados, devem tomar as decisões de forma mais justa possível, bem como, possuir uma atitude e interesse claros e definitivos de forma a salvaguardar o interesse da organização e permitir o gerir eficazmente os riscos, proporcionando um ambiente interno saudável. Acresce que esses dirigentes devem atuar em conformidade com as normas éticas, estejam ou não incorporadas em um código escrito, o que servirá de exemplo para toda a classe empregadora que, por conseguinte, desenvolve as mesmas atitudes em relação ao certo e ao errado.

Por outro lado, uma estrutura organizacional bem organizada contribui para uma gestão eficaz dos riscos organizacionais, possibilitando o alcance dos objetivos previstos e um ambiente de controlo favorável PWC (2007).

1.4.3 Modelo COBIT⁷

Para os autores Teddo *et al.* (2012), o modelo COBIT publicado em 1995 foi revisto em 2000, sendo uma ferramenta que busca facultar aos gestores meios de conseguir eficiente e eficazmente as responsabilidades assumidas no âmbito do controlo, particularmente na área de TI.

Esse modelo define o controlo interno como um conjunto de processos que integram as políticas, os procedimentos e as culturas empresariais (ISACF *apud* Teddo, *et al.*, 2012). Acresce que este modelo está direcionado à segurança organizacional, assegurada pela eficiência operacional, fiabilidade e integridade das informações, pela acessibilidade aos dados e relatórios (financeiros) fiáveis, em sintonia com os normativos legais.

⁷ *Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT).*

O COBIT é um sistema de governança de TI e um instrumento de apoio que possibilita a articulação entre os gestores no que tange ao controlo estabelecido, questões técnicas e riscos de negócios. Também permite o desenvolvimento de políticas claras e boas práticas para o controlo de TI nas organizações. Fornece um conjunto de práticas internacionais geralmente aceites, que ajudam conselhos de administração, executivos e gerentes a aumentar o valor das TI. O COBIT ajuda os executivos a perceber e gerir os investimentos em TI em todo o seu ciclo de vida⁸.

Com a implementação do COBIT nas estruturas organizacionais pode-se ganhar diversos benefícios, a realçar⁹:

- Melhora a governança de TI das organizações e reduz os riscos operacionais;
- Proporciona um ambiente de controlo responsável, garantindo as necessidades de negócio;
- Disponibiliza ferramentas para auxiliar na gestão e no controlo das atividades de TI;
- Garante que as funções da organização ocorram de forma sistemática para o alcance dos objetivos do negócio;
- Cria uma linguagem comum para todos os envolvidos nos controlos dos processos.

Enfim, ressalta-se que o COBIT é:

- Um quadro internacional unificado que integra todos os principais padrões globais de TI, incluindo ITIL, CMMI e ISO 17799;
- Uma ferramenta para atendimento à Lei Sarbanes-Oxley¹⁰ e muitos outros padrões globais.

8 Disponível em www.isaca.org / COBIT, acesso em 18 de dezembro de 2012, <http://www.isaca.org/Knowledge Center/COBIT/Pages/Overview.aspx>

9 <http://www.blumenauti.com.br/noticia/beneficios-objetivos-e-a-importancia-do-cobit-para-o-mundo-atual>, acesso em 26 de janeiro de 2013.

¹⁰ Veio reformular e regulamentar o mercado de capitais, como forma de eliminar a manipulação indevida de informações financeiras (TCU, 2012).

1.4.4 IFAC

A *International Federation of Accountants* (IFAC) foi criada em 7 de outubro de 1977, em Munique, Alemanha, no 11º Congresso Mundial de profissionais de contabilidade, tendo como missão o desempenho das seguintes atividades¹¹:

- Servir o interesse público;
- Contribuir para o desenvolvimento e padronização de alta qualidade e de orientação;
- Facilitar a adoção e implementação de padrões de alta qualidade e orientação, contribuindo para o desenvolvimento das altas organizações e de profissionais e empresas de contabilidade; e
- Promover a valorização dos profissionais contabilistas no mundo inteiro, abordando questões de interesse público.

Esse mesmo organismo visiona o reconhecimento da profissão dos contabilistas, a nível internacional, sendo um líder no desenvolvimento das organizações de profissionais consideradas fortes e sustentáveis nos mercados financeiros e nas economias.

The Professional Accountants in Business (PAIB)¹² publicaram no correio eletrónico da IFAC, em 2012, um documento de estudo sobre “Avaliação e Melhoria de Controlo Interno nas Organizações – orientação de boas práticas internacionais” (IGPG), destacando as áreas onde a aplicação prática das atuais normas de controlo interno e estruturas, muitas vezes, sujeitos a falhas nas organizações.

Este documento vai orientar os profissionais contabilistas no desempenho das suas funções, melhorando a avaliação e o controlo interno das organizações. Com isto garante que esses profissionais façam parte integrante dos sistemas de governança e gestão de risco da organização.

Com este estudo foram tiradas várias conclusões inerentes a gestão de riscos e de controlo interno, onde se ressaltam:

¹¹ <http://www.ifac.org/about-ifac/organization-overview>, acesso em 26 de janeiro de 2013.

¹² Disponível em <http://www.ifac.org/publications-resources/evaluating-and-improving-internal-control-organizations-0>, publicado em 28 de junho de 2012, acesso em <http://translate.googleusercontent.com>, em 26 de janeiro de 2013.

- A governança de uma organização passa a ser mais eficaz quando o controle interno interage, fortemente, com a gestão de risco. O controle interno e a gestão de risco devem ser vistos como “uma moeda de duas faces”, tendo cada um, um papel integrante. A gestão de risco concentra-se na identificação de ameaças e oportunidades, enquanto o controle interno projeta-se para combater eficazmente ameaças e aproveitar as oportunidades.

- A comunicação compreende, de forma abrangente, o controle interno, neste caso, através de canais formais e informais para os elementos do sistema de gestão em que eles são destinados a funcionar, incluindo os respectivos objetivos, atividades, processos, sistemas, riscos e responsabilidades. Por isso, o controle não deve transparecer apenas nos documentos e ser noticiado de forma isolada.

- Os profissionais contabilistas têm um papel fundamental como fonte de informação, caso falhe o controle.

A IFAC (2012) admite que o controle interno pode ter vários significados, incluindo:

- Um sistema ou processo;
- Uma atividade ou medida; e
- Um estado ou o resultado.

1.4.5 INTOSAI

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) é uma organização não-governamental, autónoma e independente. Criada em 1953, pela diligência do então Presidente da Entidade Fiscalizadora de Cuba, Emilio Fernandez Camus, a organização reúne atualmente mais de 186 membros e tem por objetivo oferecer um padrão institucional para a transferência e aprimoramento de conhecimentos sobre a atividade de fiscalização pública, através do intercâmbio de experiências entre os seus membros¹³.

A INTOSAI é uma organização autónoma, independente, profissional, e não política, tem como missão fornecer apoio mútuo; promover o intercâmbio de ideias,

¹³ <http://www.intosai.org/about-us.html>, acesso em 22 de dezembro de 2012; Diretrizes das Normas de CI, 2007

conhecimentos e experiências; agir como um reconhecido voz de Entidades Fiscalizadoras Superiores (e.g. Tribunais de Contas) dentro da comunidade internacional, e promover melhoria contínua entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) membros diversos. Tem como visão promover o bom governo, permitindo que as ISC ajudem os respetivos governos a melhorar o desempenho, aumentar a transparência, assegurar a responsabilidade, bem como mitigar a corrupção, aumentar a credibilidade, promover a confiança pública e fomentar a eficiência, eficácia e a economicidade¹⁴.

Segundo a INTOSAI (2007), na 17ª reunião do Congresso Internacional (INTOSAI – Seul, 2001) decidiu-se, após uma profunda análise, atualizar as diretrizes de 1992 assente no trabalho do COSO, que representa, como referido, um marco referencial sobre o controlo interno nas organizações.

Avanços subseqüentes resultaram em recomendações complementares, cujas diretrizes referem os valores éticos e fornecem mais informações sobre os princípios gerais dos procedimentos de controlo relacionados com o processamento da informação. As diretrizes revistas consideram que essas recomendações devem ajudar a compreensão de novos conceitos relacionados com o controlo interno. Em 2004, durante a realização do XVIII INTOSAI em Budapeste, foram produzidas e aprovadas pelos seus membros as Diretrizes para as Normas de Controlo Interno do Sector Público.

Segundo a INTOSAI (2007:13),

... essas diretrizes devem ser consideradas como um documento vivo, o qual, ao longo do tempo deverá ser atualizado e aprimorado adequadamente, de modo a absorver o impacto dos novos avanços, tais como a nova posição adotada pelo COSO, Gestão de Risco da Empresa: um modelo integrado¹⁵.

Acresce-se que as diretrizes da INTOSAI de 1992 foram sujeitas a atualização e, também, introduziram algumas inovações concetuais, as quais refletem os avanços mais recentes e significativos para o controlo interno, tais como a perceção que o controlo não é um facto ou circunstância, mas um conjunto de ações que influenciam todas as atividades da entidade. Recomenda-se, ainda, que o controlo interno deve ser interligado às atividades dos organismos e concebido dentro da estrutura organizacional, o que o tornaria efetivo e integrante essencial da organização.

¹⁴ Fonte: Plano Estratégico de 2011-2016; Consultar também <http://www.issai.org/composite-194.htm>

¹⁵ COSO – *Enterprise Risk Management Integrated Framework*, www.coso.org, 2004.

De acordo com a INTOSAI (2007: 15)

... a contabilização do orçamento com base na execução financeira continua sendo uma prática comum no setor público, mas não oferece a segurança suficiente em relação à aquisição, ao uso e à distribuição dos recursos. Consequentemente, muitas organizações do setor público nem sempre possuem inventário atualizado de seus bens, o que as torna mais vulneráveis. Por esse motivo, a salvaguarda dos recursos tem sido considerada como um objetivo importante do controle interno.

Por outro lado, a INTOSAI (2007) define o controle interno como um processo integrado e dinâmico que apropria gradualmente as mudanças enfrentadas pela organização. Todos os dirigentes e pessoal que incorporam uma estrutura organizacional devem estar envolvidos nesse processo, para enfrentar os riscos e oferecer razoável segurança no alcance da missão organizacional e dos objetivos gerais¹⁶.

Segundo o INTOSAI (2007), o controle interno compreende cinco componentes inter-relacionados:

- Ambiente de controle;
- Avaliação de risco;
- Procedimentos de controle;
- Informação e comunicação;
- Monitorização.

1.5 A Responsabilidade no Sector Público

1.5.1 A responsabilidade no sistema administrativo

A origem etimológica da palavra “responsabilidade”, segundo Tavares (2004:382), “ (...) deriva do latim *re-spondere*, ou seja, comprometer-se perante alguém (*spondere*) em *retorno(re)*. (...) é a capacidade de responder, de «prestar contas» em virtudes de compromissos (...) assumidos”.

O mesmo autor define “responsabilidade”, como sendo um compromisso através de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, assumido por um responsável, que fica sujeito a responder, a «prestar contas» pelos seus atos, com todas as consequências – obrigação, mérito, sanção, etc.

¹⁶ Diretrizes das Normas de CI, 2007.

Segundo Mozzicafreddo (2003), o conceito de responsabilidade para além de compreender a noção de *accountability*, abrange um dos alicerces contratuais da vida em sociedade e da confiança nas instituições políticas e administrativas. Este conceito assegura o princípio tanto da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, como o princípio da precaução e segurança das sociedades cada vez mais complexas.

1.5.2 Tipologia/classificação e entidades com responsabilidades

Segundo Harmon (1995), *apud* Mota e Bandeira (2003), a responsabilidade engloba as seguintes dimensões: *Agency* – que esta ligada à ideia do livre-arbítrio no sentido de que o indivíduo é livre para fazer suas escolhas conforme seus valores pessoais e, agindo assim, produz resultados; *Accountability* – diz respeito à capacidade de responder por alguma ação, perante alguma autoridade e por ordens formais e expressas; *Obligation* – é a responsabilidade encontrada nas leis ou nos princípios morais institucionalizados.

Mota e Bandeira (2003) defendem que as dificuldades em definir critérios e formas de responsabilidade na Administração Pública estão ligados aos problemas de definição do próprio conceito e às constantes evoluções sofridas que marcam a prática administrativa no mundo contemporâneo.

De acordo com Mosher (1968) e Bertelli e Lynn Jr. (2003), *apud* Mota e Bandeira (2003), a responsabilidade possui uma dimensão extrínseca e objetiva (política) e outra dimensão intrínseca e subjetiva, no que diz respeito ao lado psicológico do indivíduo (pessoal e profissional). Assim, a responsabilidade externa ou extrínseca representa a obrigação política e administrativa e a responsabilidade interna ou intrínseca representa o julgamento de valores por opção individual. Esta diferença de conceito, na prática gera conflitos de atuações.

Segundo Rascão (2012), novos desafios se colocam em cinco áreas em que a responsabilidade é envolvida:

- A responsabilidade social das organizações;
- A responsabilidade da comunidade;
- A responsabilidade política;
- Os direitos e responsabilidades das pessoas;

- O papel e a função dos governos.

A PWC (2007) relata que todos os membros de uma organização possuem alguma responsabilidade pela gestão dos riscos organizacionais. O documento que delinea as Diretrizes das Normas de Controlo Interno da INTOSAI (2007:63-68), também defende que todos os colaboradores têm uma alguma responsabilidade pelo controlo interno. Esses colaboradores são, nomeadamente os executivos, que são os responsáveis diretos por todas as atividades de uma organização, desde do planeamento, a implementação, a supervisão, a manutenção e a documentação do sistema de controlo interno, considerando que as responsabilidades variam conforme as funções desempenhadas e as características da organização.

Por exemplo, segundo a PWC (2007), o presidente é o responsável principal e deve assumir a sua “titularidade”. Entretanto, Santos (2012: 10) explica que

A organização do sistema de controlo interno e o seu funcionamento eficiente é da inteira responsabilidade do Administrador, como corolário do dever de bem administrar e de prestar contas.

(...) Incumbe ao Administrador gerir o património e os recursos a ele confiados com proficiência, sem desperdícios e desvios; cumpre-lhe, ainda, manter condições para demonstrar a prática da boa administração e permitir a verificação, por parte dos órgãos de controlo externo e dos cidadãos, de que agiu com correção e competência.

Segundo o mesmo autor, um eficaz controlo interno numa organização mitiga certos riscos inerentes e assegura resultados positivos na administração, por isso há que acompanhar e avaliar de forma contínua o controle interno.

Outros responsáveis pelo controlo interno são (PWC, 2007):

- **Auditores internos:** são responsáveis pelo exame, avaliações e recomendações no que diz respeito ao sistema de controlo interno, assumindo um papel importante na melhoria contínua do mesmo.
- **Restantes funcionários:** têm uma responsabilidade de controlo, implícita ou explícita, no decorrer da execução das suas funções, sobretudo quando relatam problemas operacionais, de incumprimento do código de conduta ou de violações da política.
- **Entidades fiscalizadoras superiores (EFS):** têm uma responsabilidade importante no sector organizacional, sobretudo no controlo interno, pois as suas auditorias conduzem, através das recomendações e conclusões formuladas, a uma implementação ou melhoria contínua do controlo interno.

- ▶ **Audidores externos:** também possuem um papel relevante na contribuição para o alcance dos objetivos de controlo interno, em particular “no cumprimento de suas obrigações de prestar contas” e “na salvaguarda de recursos”, visto que a auditoria externa das informações e das demonstrações financeiras é parte integrante da *accountability* e da boa administração.
- ▶ **Legisladores e reguladores:** criam regras e diretrizes relacionados com o controlo interno.

Neste quadro, segundo a mesma fonte, aconselha-se que a função de auditoria interna seja exercida de forma independente da direção, imparcial, correta e honesta, e que esta unidade dependa diretamente do mais alto nível de autoridade dentro da organização. Sendo assim, as condições estarão criadas para os auditores internos apresentarem opiniões imparciais em suas avaliações sobre o controle interno e apresentarem propostas objetivas que busquem corrigir os obstáculos apontados.

Contudo, a responsabilidade sobre o controlo interno e a mitigação de risco vão desembocar no controlo do Património do Estado, em particular, a salvaguarda dos ativos, através do seguimento dos modelos de controlo interno já apontados acima e das normas voltadas para fiscalização e o acompanhamento (Santos, 2012).

Por outro lado, para Tavares (2004:196) as atividades de administração pública em desconformidade com a lei poderão implicar vários tipos de responsabilidade:

- ▶ **Responsabilidade política**, “apreciada por órgãos políticos, v.g. o Parlamento, e segundo critérios essencialmente políticos”;
- ▶ **Responsabilidade criminal**, “apreciada pelos tribunais competentes, quando determinado acto constitua crime à luz da Ordem Jurídica”;
- ▶ **Responsabilidade civil**, “traduzida na obrigação de indemnização pelos danos provocados por determinado (s) acto(s), sendo apreciada pelos tribunais competentes”;
- ▶ **Responsabilidade disciplinar**, “apreciada pelos órgãos da Administração competentes, quando determinado acto constitua infração disciplinar”; e
- ▶ **Responsabilidade financeira** *lato sensu*, “cuja apreciação compete em exclusivo ao Tribunal de Contas (...)”.

Realça-se que, para Marçal e Marques (2011), várias são as responsabilidades dos colaboradores sobre os bens patrimoniais afetos à gestão e controlo, a saber:

- Cada pessoa é responsável pelos bens e equipamentos afetos à sua seção de trabalho;
- Os bens de utilidade coletiva já são da responsabilidade da seção ou sector em que se integram;
- Sempre que um bem deixe de ter utilidade, o colaborador responsável pelo bem deve, sem demora, comunicar ao superior hierárquico, que após saber da inutilidade do bem, comunicará ao Serviço de Património e este, mediante um auto de abate, dará o seguimento ao processo de abate.

1.6 Os Sistemas de Informação no Sector Público

1.6.1 Conceitos Gerais

Para Bio (1996:25), o Sistema de Informação (SI) é, do ponto de vista de gestão, um subsistema do “sistema empresa”, e dentro da mesma linha de raciocínio, pode concluir que é um conjunto de subsistemas de informação, por definição, interdependentes”.

Albuquerque (2011:22) considera o SI “um tipo especializado de sistema formado por um conjunto de componentes, inter-relacionados, que objetivam registar dados e informações, tratá-los e processá-los para, nesta fase final, produzir novos dados e informações”.

Segundo Oliveira (1996) e Zwass (1997), *apud* Rascão (2012: 60), um SI é, mediante procedimento de articulação definido e fins determinados, um conjunto organizado de elementos (físicos, lógicos, humanos e processuais/organizacionais) que visam a recolha, armazenamento, produção e a disponibilização de informação. Também é definido como “um conjunto organizado de procedimentos, que, quando executados, produzem informação para apoio à tomada de decisão e ao controlo das organizações” (Lucas, 1987, *apud* Frade, 2003:64).

1.6.2 Tipologia/classificação dos sistemas de informação

Frade (2003) defende a existência de várias tipologias de sistemas de informação na administração pública, a ressaltar: i) os sistemas de informação de gestão, para o

tratamento da contabilidade, tesouraria e salários, etc.; ii) os sistemas operacionais, como de encomendas, faturação, controlo e de produção; iii) os sistemas auxiliares, como os de manutenção de equipamento, imóveis, cadastros; iv) os sistemas de apoio à decisão, que visam ajudar os gestores na formulação de estratégias, modelos e ferramentas para análise de informação e tomadas de decisão em todas as suas fases.

Neste contexto, Albuquerque (2011) classifica os SI em três categorias essenciais:

- ▶ **Sistemas de Processamento de Transação (SPT)**, que abarca o sector operacional da organização;
- ▶ **Sistemas de Informação de Gestão (SIG)**, que abarca o sector da gerência;
- ▶ **Sistemas de Apoio à decisão (SAD)**, ou Sistemas de Suporte à Decisão (SSD), que visam atender às necessidades do nível estratégico da organização.

Por outro lado, para o referido autor, existem duas formas de gestão, nomeadamente, uma orientada a departamento (gestão por função) e a outra orientada a processo (gestão por processo) que interagem com os SIs adotados e dependem, sobretudo, da estrutura organizacional existente.

Acresce que, a transição da gestão por funções para a gestão por processos provocou uma revolução na conceção dos *softwares*, conduzindo à substituição dos programas voltados para tarefas funcionais independentes e isoladas, por sistemas de gestão integrada.

Gestão por Funções

A gestão por função no sector organizacional proporciona, sobretudo, a concentração maioritária de conhecimentos e formação nos perímetros de elite dos dirigentes máximos, de acordo com as áreas afetas (Albuquerque, 2011).

As principais características observadas nesta forma de gestão, são (Albuquerque, 2011): Quebra das vias de comunicação entre departamentos; A proliferação de níveis hierárquicos de gestão; A projecção de uma matriz sobre a outra.

Gestão por Processo

Albuquerque (2011:36) define processo como sendo “(...) qualquer contexto de tarefa capaz de receber entradas, de realizar alguma espécie de transformação e de devolver saídas que serão utilizadas como alimentadores de novos contextos de tarefas subsequentes”.

As estruturas organizacionais priorizam o cliente/cidadão com a valorização do trabalho em equipa, da cooperação e da responsabilidade individual. Neste sentido, torna-se necessário uma forma de gestão processual que atua, principalmente, na redução de interferências e de perdas decorrentes de interfaces entre áreas funcionais e níveis hierárquicos nas organizações.

1.6.3 O sistema de informação “Enterprise Resource Planning (ERP)”

Para Albuquerque (2011:61) o ERP “é uma categoria de SI que visa integrar e padronizar os processos internos às relações externas da organização, envolvendo transações com fornecedores, com parceiros e com clientes”.

Adotar um sistema ERP numa organização ilustra mais do que uma simples mudança de tecnologia, mas sobretudo um processo de mudança organizacional.

Frade (2003:68) alega que “o POCP constitui um sistema de informação cuja implementação pode fazer-se segundo sistemas informáticos integrados, incluindo sistemas de informação de gestão, operacionais e auxiliares, designados por Enterprise Resource Planning – ERP.” O mesmo autor diz que um ERP é um sistema integrado que pode integrar um conjunto significativo de aplicações (Aplicação de Tesouraria, Vendas, Facturação, Compras, Recursos Humanos, Contabilidades, património, entre outros).

Segundo Souza e Sacol (2003), *apud* Albuquerque (2011), o ERP possui as seguintes características:

- Auxilia nas tomadas de decisão;
- Possibilita maior controlo sobre as operações;
- Permite a obtenção das informações em tempo real;
- Facilita a integração das áreas da organização;
- É uma ferramenta de mudança organizacional; e

- É uma ferramenta orientada para processos.

Para Albuquerque (2011), todas as organizações devem preparar-se para implementar o ERP, visto que tal implementação pode acarretar importantes consequências, tais como:

- ✓ Alto custo e elevados riscos para a organização;
- ✓ Redesenhar os processos administrativos da organização;
- ✓ A formação, etapa essencial, geralmente envolve cerca de 20% do orçamento total da implementação; e
- ✓ Elevados investimentos em *software* e pessoal.

1.6.4 O papel dos Sistemas de Informação no Controlo Interno

Bio (1996) aferiu que o conceito do controlo interno é bastante amplo; para ser compreendido deve ser analisado o seu significado que envolve: o plano organizacional; os sistemas; as políticas administrativas; e a eficiência dos colaboradores. O autor refere que “(...) as políticas são fundamentais ao planeamento e à operação dos sistemas, e estes, por sua vez, fluem segundo o arranjo organizacional definido” (Bio, 1996:131).

Neste quadro, o autor sustenta que, quando os sistemas funcionam de forma ineficiente significa que as políticas estabelecidas e aplicadas nas entidades, através dos procedimentos (componentes do sistema), são inadequadas ou as medidas organizacionais são pouco claras e vice-versa.

Por outro lado, Bio (1996) também alega que os planos de políticas, sistemas e organização, são instrumentos utilizados por pessoas, por isso torna-se necessário a existência de um suficiente quadro de pessoal, competente, eficiente e motivado nas organizações, para fazer funcionar essas políticas e os sistemas planeados. Caso contrário, esses instrumentos funcionam com uma certa deficiência.

Caso se integrem nos sistemas de informação o mesmo planeamento adotado na política e organização, cria-se condições para agir eficientemente sobre o controlo interno. Assim, passa-se a interpretar os problemas de deficiências de controlo interno existentes e, por conseguinte, apresentar as soluções necessárias durante o planeamento de cada subsistema.

CAPÍTULO 2 – CONTROLO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO

2.1 Controlo do Património do Estado

Este capítulo permite conhecer e compreender melhor a natureza do património do Estado, visto que representa a maior omissão de informação na prestação de contas, por conseguinte na Conta Geral do Estado e trata-se de uma área com uma maior deficiência no controlo interno do Estado de Cabo Verde, dado a ineficiência da operacionalização dos instrumentos, procedimentos e sistemas que fazem funcionar melhor o controlo do património do Estado.

2.1.1 O Conceito de Património do Estado

Segundo Frade (2003) a palavra “Património” deriva de duas palavras latinas, *pater* – pai, e *munus* – função/dádiva, pelo que está associado ao que constitui uma herança. O conceito do Património do Estado tem-se alterado e ganhado nova amplitude e complexidade.

(...) Compreende um universo muito alargado de bens, direitos e obrigações, que sofrem sistemáticas alterações de valor, de titularidade, de usos, de classificações e qualificações, de servidões, de reafectações, etc., consoante a sua finalidade e as suas respetivas competências, das diversas entidades contabilísticas.” (Frade, 2003:223).

Para Franco (1993) e Catarino (2012), o Património do Estado é composto pelos bens (duradouros e não duradouros, do domínio público e privado do Estado) que satisfazem as necessidades económicas do Estado e pelas obrigações que implícitas ou explicitamente ficam sobre a sua responsabilidade.

Em suma, o Património do Estado é constituído por ativos (créditos, bens, direitos) e por passivos (dívidas, encargos e responsabilidade) que, a dado momento, o Estado é titular (Franco, 1993).

A nível jurídico, todos os valores e direitos de cada entidade pública, para o exercício da sua atividade económica, constituem o património que aquela gere e controla (Frade, 2003).

Do ponto de vista contabilístico interessa saber nesta matéria apenas a parte do imobilizado, mais precisamente a gestão dos bens móveis e imóveis que integram o sector operacional da Administração Pública (Caiado *et al.*, 2007). Tal acontece, também, na

realidade Cabo-verdiana, visto que o Plano Nacional de Contabilidade Pública (PNCP) foi concebido a partir de regras e outros normativos de Contabilidade Pública, designadamente do Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP) de Portugal, caminhando para uma harmonização internacional.

Do ponto de vista contabilístico, conforme o POCP, classifica-se um ativo na rubrica “Imobilizações Corpóreas”, quando esses bens são “(...) detidos com continuidade ou permanência e que não se destinam a ser vendidos ou transformados no decurso normal das operações da entidade, quer sejam da sua propriedade, quer sejam afetos à entidade, incluindo os bens do domínio público, quer estejam em regime de locação financeira” (Caiado *et al.*, 2007: 241).

Ao comparar Cabo Verde e Portugal, constatam-se semelhanças do tratamento dos bens patrimoniais a nível jurídico e contabilístico. A título de exemplo, o conceito do património do Estado disposto no Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro¹⁷ é definido com sendo, para efeitos de inventário, os bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa coletiva de direito público. Apresenta a mesma definição do conceito do património do Estado de Portugal constante no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, que define Normas sobre a Organização e Atualização do Inventário Geral dos elementos Constitutivos do Património do Estado. Também no n.º 1 do artigo 70.º do Regime de Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/2001¹⁸, de 19 de novembro, considera-se que o Património Público é constituído pelos bens do domínio público do Estado¹⁹ e pelos bens do domínio privado, definido na lei.

Catarino (2012:456-460) classifica o Património do Estado conforme consta no Quadro 1.

¹⁷ Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, aplicado em Cabo Verde, regulamenta a Organização do Cadastro e do Inventário dos Bens do Estado.

¹⁸ Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, que define o Regime do Controlo Financeiro da Administração Pública de Cabo Verde.

¹⁹ Os bens consagrados no n.º 7 e 8 do artigo 91º da Constituição da República de Cabo Verde, em 3 de maio de 2010.

Quadro 1 – Classificações do Património do Estado

1ª Classificação	Descritivos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Património real ▪ Património Financeiro 	<ul style="list-style-type: none"> - Integra as coisas e os direitos sobre elas - Integra os meios financeiros, liquidez e outros ativos, entre outros
2ª Classificação	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Património geral ▪ Património especial: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cultural ✓ Fundiário ✓ Florestal e mineiro ✓ Militar 	<ul style="list-style-type: none"> - Constituído pelo acervo dos bens e posições ativas do Estado - Composto por conjunto de bens e posições ativas, determinados em função de regimes próprios
3ª Classificação	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Património dominial ▪ Património do domínio privado 	<ul style="list-style-type: none"> - Integra as coisas e direitos que, por força da lei, estão submetidos ao domínio do Estado e subtraídos ao comércio jurídico, dado a sua utilidade coletiva - Integra as coisas e os respetivos direitos que prestam utilidades públicas, sujeitos ao regime jurídico de direito privado; quando deixam de ter as utilidades visadas podem ser alienados

Fonte: baseada em Catarino (2012)

2.1.2 Património do Domínio Público e Domínio Privado – Cabo Verde *versus* Portugal

Para controlar o património do Estado é necessário tomar conhecimento da sua complexidade e composição, para um controlo interno mais eficiente.

2.1.2.1 Bens Patrimoniais do Domínio Público

O Património do Estado compreende os bens de domínio público, consagrados na Constituição da República Portuguesa (no seu n.º1 do artigo 84º da Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 agosto) e na Constituição da República de Cabo Verde (no seu n.º 7 do artigo 91º da Lei Constitucional n.º 1/2010, de 3 de maio); e os bens de domínio privado, definidos pelas leis dos referidos países (Decreto Lei n.º477/80, de 15 de outubro e o Decreto Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, respetivamente), conforme demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 – Bens de Domínio Público Consagrados na Constituição

Lei Constitucional – Portugal (n.º1/2005, de 12 agosto), do seu n.º 1 do artigo 84º	Lei Constitucional - Cabo Verde (n.º1/2010, de 3 de maio), do seu n.º 7 do artigo 91º
<ul style="list-style-type: none"> ■ As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis ■ As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário ■ Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção ■ As estradas ■ As linhas férreas nacionais ■ Outros bens como tal classificados por lei 	<ul style="list-style-type: none"> ■ As águas interiores, as águas arquipelágicas, o mar territorial, seus leitos e subsolos, bem como os direitos de jurisdição sobre a plataforma continental e a zona económica exclusiva, e ainda todos os recursos vivos existentes nesses espaços ■ Os espaços aéreos sobrejacentes às áreas de soberania nacional acima do limite reconhecido ao proprietário ■ Os jazigos e jazidas minerais, às áreas de soberania nacional acima do limite reconhecido ao proprietário ■ As estradas e os caminhos públicos, bem como, as praias ■ Outros bens determinados por lei

Assim sendo, considera-se que o domínio público é composto por bens de origem natural (integrando o domínio hídrico, aéreo e mineiro) e de origem artificial (integrando o domínio da circulação, monumental, cultural, artístico e militar), conforme explica Caetano (2010).

Em termos gerais, são definidos como bens de domínio público, um conjunto das coisas públicas e os direitos públicos, cuja competência detém a Administração (Caetano, 2010).

Domínio público significa quer a categoria das coisas públicas, quer os poderes da Administração sobre os bens apropriados, sobre certos espaços sujeitos à mera soberania do Estado e, em sentido lato, sobre as próprias coisas particulares (servidões administrativas). Consideraremos bens dominiais tudo que aquilo que forma objeto dos direitos de domínio público em sentido estrito. (Caetano, 2010:896).

Segundo o mesmo autor, anteriormente o conceito acima compreendia apenas coisas imóveis, mas na verdade, as coisas móveis também podem ter caráter público, como

por exemplo, as coleções que fazem parte dos museus nacionais e que a lei considera universalidades públicas.

Nesta base, o autor ressalta o Código Civil que define a “**Coisa**” como tudo que é objeto de relações jurídicas. Acresce que certas coisas são por lei qualificadas de públicas, conforme os critérios a que obedecem (Caetano, 2010):

- a) Pelo critério do uso público entende-se que devem ser públicos os bens destinados ao uso de todos, considerando o artigo 380º do Código Civil (português) de 1897. Consta neste critério que não seriam públicas, ao contrário do que resultam as nossas leis, as coisas que fornecem a utilidade concreta sob a forma de prestação de serviço do que o público só faz o uso imediato (como por exemplo, linhas telefônicas, linhas férreas); nem as que, além de insubstituível de uso imediato, não fornecem nenhuma utilidade concreta a este ou àquele cidadão, e apenas de utilidade concreta indivisa e coletiva pode-se dizer que existe um uso indireto delas pelo público, como o caso das fortalezas e dos navios de guerra;
- b) O critério do serviço público é o estipulado pelos escritores que querem construir todo o direito administrativo sobre essa noção, especialmente os escritores franceses da escola de Duguit. Para eles a afetação de uma coisa, sob qualquer forma e a qualquer título, ao serviço público dá-lhe um caráter público. Esta doutrina aumenta o âmbito do domínio público e acaba por embater no campo do domínio privado, o que leva ao desaparecimento de qualquer vantagem de distinção, tendo em vista que o regime jurídico não se destrinça.
- c) O critério do fim administrativo considera públicas as coisas de origem coletivas de direito público que satisfaçam um dos fins desta pela simples aplicação ou emprego direto (que formem objeto imediato da administração pública). Por exemplo, uma estrada é um objeto imediato de certa atividade administrativa que, com a sua construção e conservação, preenche o fim de assegurar as comunicações, logo é dominial.

Ressalta-se que os princípios que regem o regime do domínio público, segundo Franco (1993), Caetano (2010) e Catarino (2012) são:

- É um regime fixado por lei (artigo 202.º, n.º2, e 1304 do Código Civil português);
- São bens inalienáveis e subtraídos ao comércio jurídico privado, imprescritíveis, impenhoráveis, inexpropriáveis e não oneráveis, conforme dita a lei;
- Os utilizados por serviços públicos, pelo público ou por particulares nos termos definidos por lei.

A Governação Cabo-verdiana, também assenta o regime do domínio público nos princípios consagrados no n.º 9 do artigo 91º da Lei Constitucional n.º 1/2010, de 3 de maio:

9. A lei regula o regime jurídico dos bens do domínio público do Estado, das autarquias locais e comunitário, na base dos princípios da inalienabilidade, da imprescritibilidade, da impenhorabilidade e da desafetação.

Acresce que, esses princípios estão definidos na alínea a) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro, que define o Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado de Cabo Verde.

Contudo, diversos autores defendem quais os preceitos que os bens devem acatar para que se possam considerar do domínio público. Conforme aponta Moreira (1931) *apud* Alves (2004: 12), são os seguintes, a realçar:

- 1- São dominiais os bens afectos ao uso imediato do público e insuscetíveis de propriedade privada (Bérthélemy);
- 2- São dominiais os bens afectos ao uso do público ou aos serviços públicos. Critério de uso público direto e indireto (Hauriou);
- 3- São dominiais os bens que desempenham o papel em serviços públicos essenciais (Jéze);
- 4- São dominiais os bens particularmente adoptados ao funcionamento de um serviço ou a satisfação de uma necessidade pública e que não pode ser substituído sem inconvenientes (Waline);
- 5- São dominiais os bens que por si só oferecem mediata utilidade pública na satisfação de interesses sociais de maior gravidade (Otto Mayer).

2.1.2.2 Bens Patrimoniais do Domínio Privado

Da mesma forma que a Constituição da República Portuguesa não esclarece o conceito do domínio privado, a Constituição Cabo-verdiana também não precisa esse mesmo conceito. Segundo o Caetano (2010), o conceito do domínio privado não vem esclarecido na Constituição, que apenas o contrapõe ao domínio público e determina, que a

administração dos bens que estão no domínio privado do Estado pertence ao Ministério das Finanças.

O domínio privado é definido por Fernandes (1991) *apud* Alves (2004:29) como:

1. Conjunto de bens que, por não se encontrarem integrados no domínio público, então em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei, e consequentemente submetidos ao comércio jurídico correspondente (aceção objetiva). 2. Conjunto de normas que definem e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas corpóreas não submetidas ao regime do domínio público (aceção institucional).

Para Franco (1993) e Caetano (2010), os bens de domínio privado são bens que estão sujeitos ao regime de direito privado e inseridos no comércio jurídico correspondente.

Os bens do domínio privado, conforme emana da alínea b) do artigo 1.º do Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado²⁰ de Cabo Verde, são constituídos pelos restantes bens e direitos corpóreos e incorpóreos de que o Estado é proprietário. Realça-se que, a título exemplificativo, conforme dispõe o artigo 6.º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, que define a Organização do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, os bens e direitos do domínio privado do Estado para efeito do inventário geral são os seguintes:

- Os imóveis (prédios rústicos e urbanos do Estado) e os direitos a eles inerentes;
- Os direitos de arrendamento, sendo o Estado titular como arrendatário;
- Os bens móveis corpóreos.

Para Caetano (2010:966),

(...) uma boa parte de domínio privado é formado pelos bens móveis: todo o material de que se encontram recheados os serviços administrativos, desde o mobiliário de qualquer repartição pública até o equipamento das escolas e hospitais, passando pelo armamento das forças militares e de segurança, entra naquela categoria das coisas móveis, (...).

Segundo Franco (1993) o regime do domínio privado diferencia-se do público em diversos pontos, porque seguem os seguintes regimes:

- Rege-se pelo direito comum (o civil – artigo 1314.º do Código Civil português);

²⁰ Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro, que define o Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado de Cabo Verde.

- Os bens são livremente adquiridos e não obedecem a tipicidade legal;
- Os bens são alienáveis, penhoráveis, prescritíveis e expropriáveis;
- Devem ser geridos pelo Ministro das Finanças;
- Devem ser desamortizados.

Conforme explica Caetano (2010), os bens do domínio privado classificam-se em:

- ✓ Domínio indisponível – bens afetos a fins de utilidade pública;
- ✓ Domínio disponível – bens que estejam aplicados a fins meramente financeiros.

Os bens do domínio privado indisponível e disponível em Portugal, conforme o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 7º do Decreto-lei n.º 477/80, de 15 de outubro, são os indicados abaixo:

2. O domínio privado indispensável, compreendendo:

- a) Bens e direitos do Estado afetos aos departamentos e organismos da Administração Pública estadual desprovidos de personalidade jurídica;
- b) Bens e direitos do Estado português no estrangeiro afetos a missão diplomáticas, consulados, delegações, etc.;
- c) Bens e direitos do Estado afetos aos serviços e fundos autónomos dotados de personalidade jurídica própria que não pertençam aos respetivos patrimónios privativos;
- d) Bens do Estado expropriados ou mantidos ao abrigo da lei de bases da Reforma Agrária;
- e) Bens e direitos do Estado afetos a quaisquer outras entidades.

3. O domínio privado disponível, que compreende os bens do Estado não afetos a fins de utilidade pública e que se encontra na Administração da Direção Geral do Património do Estado.

Relativamente à realidade governamental Cabo-verdiana, os bens do domínio privado indisponível e disponível disposto no artigo 8º no Decreto Regulamentar n.º 6/98²¹, de 07 de dezembro, não divergem muito dos elencados acima para Portugal.

Segundo Fernandes (1991), os bens do domínio privado disponíveis podem ser alienados como outros bens privados de pessoas individuais ou coletivas. A título de exemplo apontam-se os automóveis, mobiliário, imóveis que não tenha utilidade para

²¹ No qual regulamenta a Organização do Cadastro e do Inventário dos bens do Estado

Estado, sejam dispensável e se encontram na administração direta da Direção Geral do Património do Estado. Os bens de domínio privado indisponível estão sujeitos a um regime que os aproxima dos bens do domínio público. Neste caso, pode-se considerar como exemplo, as escolas, repartição de finanças e os tribunais, entre outros.

2.1.3 Regime Jurídico Patrimonial – Portugal *versus* Cabo Verde

2.1.3.1 Regime Jurídico Patrimonial – Portugal

Segundo Monteiro (2000:313), “(...) a inexistência de regras relativas à identificação, avaliação, atualização do património das entidades públicas, nomeadamente através dos registos de uma contabilidade patrimonial, tem impedido o desenvolvimento de adequados instrumentos de gestão patrimonial e, logicamente, uma adequada análise da situação económico-financeira de tais entidades”.

Conforme explica a mesma autora, na época, os critérios de cadastro, inventariação, avaliação e atualização previamente definidos contribuíram para uma apropriada gestão patrimonial, mas existia uma certa escassez de normativos legais que regulamentavam esta matéria. Testemunhava-se que o panorama, à data do reporte, dos inventários e cadastros das entidades públicas, era bastante crítico, tendo em conta que os mesmos, na sua maioria, não eram elaborados e os que eram, se encontravam bastante desatualizados.

Neste contexto, justificam a criação e publicação da Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, que aprovou as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE). Antes da aprovação deste diploma, foi desenvolvido primeiramente o CIME²², através da Portaria n.º 378/94, de 16 de junho, mas com o tempo concluiu-se que este diploma não abrangia todos elementos patrimoniais (faltavam os imóveis e as viaturas) que integram o património público e, por conseguinte, não possibilitava a inventariação e avaliação de todo o património do Estado, mas apenas dos bens móveis. Por isso foi desenvolvido o referido CIBE para preencher as lacunas apontadas e passar a regulamentar os três inventários de base do ativo imobilizado: móveis, imóveis e veículos.

Sublinha-se que neste único diploma incluem-se:

- o Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado (CIME);

²² Manual prático de instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventários dos Móveis do Estado (CIME).

- o Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado (CIVE);
- o Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado (CIIDE).

De acordo com Monteiro (2000) as razões que levaram ao desenvolvimento do CIBE estão consagradas nos seguintes objetivos:

- ✓ Fazer cumprir com exigências apontadas no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, que visa a sistematização dos três inventários de base, possibilitando o conhecimento da natureza, composição e utilização do património do Estado;
- ✓ Estabelecer critérios de inventariação que deverão ser seguido pelo regime de contabilidade patrimonial a que as entidades públicas passaram a estar sujeitas com a aprovação do POCP;
- ✓ Uniformização da inventariação e da contabilização, para que a consolidação das contas do Estado se torna uma realidade.

Ressalta-se que, em Portugal, no quadro do Regime Jurídico Patrimonial que entrou em vigor, foram aprovados um conjunto de diplomas, para além do CIBE, a saber:

- ❖ Decreto-Lei n.º 307/94, de 21 de dezembro, estabelece os princípios gerais de aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado. Primeiramente, este diploma entrou em vigor dada a dispersão de inúmeros diplomas legais que integravam o regime jurídico dos bens móveis do domínio privado do Estado e seu desajustamento face a realidade; foi sentido pelo Governo a urgência da revisão do regime aplicável ao património mobiliário do Estado.
- ❖ Portaria n.º 1152-A/94 de 27 de dezembro – no artigo 15º do Decreto-Lei n.º 307/94, de 21 de dezembro, que define os princípios gerais da aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado, exigia-se regulamentação que aconteceu através desta portaria.
- ❖ Decreto-Lei n.º 280/2007, de 21 de dezembro, que define o Regime Jurídico do Património do Estado – estruturado conforme a reforma do regime do património imobiliário público, tendo em vista a eficiência e a racionalização dos recursos públicos, bem como a adequação à atual organização do Estado.

Este último diploma visa a simplificação e a sistematização, de forma a conseguir alcançar um regime do património imobiliário público mais acessível e transparente.

O diploma contempla (nos artigos 7º a 12º) os princípios que regulam gestão patrimonial imobiliária, para além de princípios comuns à atividade administrativa, tais como: i) concorrência; ii) transparência; iii) colaboração; iv) responsabilidade e controlo. No seu artigo 2.º o princípio geral está transcrito de seguinte forma:

As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei devem observar os princípios gerais da atividade administrativa, designadamente 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.

Neste mesmo diploma integram-se ainda as regras da onerosidade e da equidade intergeracional no âmbito da atividade 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 proteção dos bens públicos.

São estabelecidas, pela primeira vez, as disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.

Sublinha-se que este diploma determina a criação dum Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI)²³, onde são definidos os procedimentos de coordenação na administração dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, reforçando-se ainda os deveres de informação em matéria de gestão patrimonial. Ressalta-se a utilização dos meios informáticos nos sistemas de informação e a existência de adequados mecanismos de controlo, avaliação e responsabilização.

O PGPI baseia-se nos seguintes eixos de atuação: inventariação; regulação jurídica dos imóveis; regime de utilização; programação da ocupação; conservação e reabilitação; gestão do domínio público; acompanhamento e controlo da execução do PGPI.

A regra da hasta pública deixou de ser o princípio base aplicável às vendas, mas sim um procedimento residual.

²³ Abreviadamente designado por PGPI 2009-2012, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 162/2008, de 24 de outubro.

São igualmente regulados os instrumentos jurídicos necessários a uma eficaz administração imobiliária, designadamente a cedência de utilização, o arrendamento e a constituição do direito de superfície.

Foi definido também um programa de inventariação calendarizada dos trabalhos necessários à elaboração e atualização do inventário, visando uma boa gestão do património imobiliário público. Por fim, ressalta-se que a locação financeira passa a estar sujeita a regulamentação própria.

2.1.3.2 Regime Jurídico Patrimonial - Cabo Verde

Em Cabo Verde prevalece, até à presente data, um Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais aprovado e entrado em vigor, desde 1997, com a seguinte contextualização, a realçar:

- ❖ Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro, que define o Regime Jurídico do Património do Estado – neste diploma ressalta-se que a organização do parque de veículos do Estado está delineada para ser implementada através de um sistema de gestão descentralizado, mas de controlo centralizado, para assegurar a definição de políticas e de procedimentos uniformes indispensáveis à manutenção de uma disciplina de austeridade na aquisição e no uso dos veículos.

Também foi criada, através deste diploma, uma comissão interdepartamental que, apoiada pela Direcção-Geral do Património do Estado, implementará um plano devidamente programado e orçamentado com a capacidade de satisfazer as necessidades de imóveis para instalação e serviços públicos.

Com este diploma foi ainda possível definir-se as normais aplicáveis à aquisição de imóveis por processo de direito privado, bem como ao arrendamento, afetação de imóveis do Estado que se integrem no domínio público e no domínio privado indisponível. Também se estabelece a implementação do princípio da alienação de bens em hasta pública, mitigado com a cessão de bens a título definitivo, quando se destinem a fins de interesse público ou instalação de missões diplomáticas estrangeiras, verificadas em certas circunstâncias.

No cômputo geral, pretende-se melhorar a gestão patrimonial, estabelecer as formas de exploração dos bens do Estado e o destino dos respetivos rendimentos.

2.1.3.3 Análise comparativa

Do cruzamento efetuado entre os diplomas que regimentam juridicamente os Bens Patrimoniais do Estado de Portugal e de Cabo Verde foi possível observar algumas valências do regime jurídico de Portugal face ao de Cabo Verde, como se sintetizam abaixo:

- O diploma de Portugal está melhor estruturado e mais completo
- O diploma de Portugal estipula um conjunto de princípios que regulam a gestão patrimonial imobiliária;
 - O diploma de Portugal apresenta um conjunto de instrumentos de gestão modernos e inovadores, entre os quais, a criação de um programa de gestão do património imobiliário, um programa de inventariação calendarizada dos trabalhos necessários à elaboração e atualização do inventário, visando uma boa gestão do património imobiliário público²⁴;
 - O regime jurídico de Portugal estabelece um adequado mecanismo de controlo, avaliação e responsabilização;
 - Neste regime a locação financeira passa a estar sujeita a regulamentação própria.

Por outro lado, no quadro da Reforma Financeira do Estado de Cabo Verde, mais precisamente, no domínio do Património do Estado, até à presente data, foram trabalhadas um conjunto de ferramentas de gestão²⁵, visando dar respostas às políticas estipuladas nos planos .

²⁴ Que se espelha através dos relatórios produzidos e publicados em <http://www.dgtf.pt/pesquisa-tema?temaid=128&channel=998>

²⁵ Neste caso destacam-se a implementação do Plano Estratégico 2009-2011, o desenvolvimento do Modelo Integrado de Gestão dos Ativos (MIGA), desprovido ainda de um suporte legal, a elaboração do Sistema Integrado de Gestão do Património Georeferenciado (SIGPG), bem como os módulos auxiliares inerentes e, por fim, alguns diplomas legais, entre os quais se destaca o Regime Jurídico de Aquisições Pública estipulado na Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de setembro, conforme constam na CGE 09/10 e no PCGE09/10 . (Cf. <http://www.minfin.gov.cv/>; Acórdãos do TCCV (Cf. <http://www.tribunalcontas.cv/>)

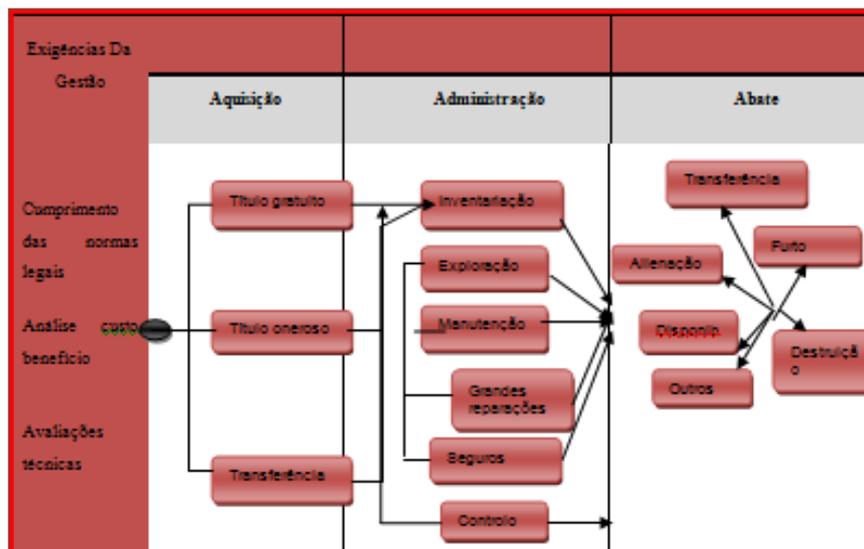
2.2 A Gestão do Património do Estado

No quadro da gestão dos bens patrimoniais do Estado, vários são as funções a desempenhar pelo Estado, na qualidade do responsável máximo dos imobilizados públicos, tais como: preservar e proteger esses bens, a qualquer hora e lugar, para que tal património possa ser usufruído pelas gerações vindouras, nomeadamente, a semelhança do que acontece com o património ao nível cultural, histórico e ambiental (Frade, 2003).

O património do Estado pode ser objeto de utilização direta e indireta, proporcionando aos utilizadores/públicos melhores condições de vida, segurança e tranquilidade no decorrer das suas vidas e, por via do mesmo, prosseguir a finalidade da política e económica, apoiando o crescimento económico (Franco, 1993)

Para Frade (2003) a gestão, no âmbito do modelo clássico de gestão de bens móveis, define-se como sendo, a capacidade para adquirir, administrar e alienar quer nos serviços integrados do Estado quer nos organismos autónomos com personalidade jurídica, nos quais é imputada a responsabilidade das respetivas decisões ao dirigente máximo ou órgão de gestão da organização. Para melhor compreensão do processo de gestão acima referido, a Figura 2 que ilustra as fases e os requisitos a seguir.

Figura 2 – Ciclo da Gestão Patrimonial



Fonte: Frade (2003, 235)

A gestão dos bens patrimoniais é realizada, nomeadamente, mediante seguimento dos procedimentos/etapas, cumprimentos das normas e regime jurídico aprovados e

público. A primeira fase inicia com a requisição dos bens necessários para utilização do requerente. Este bens quando forem entregues ao destinatário são verificados pelo responsável da requisição que, por sua vez, dará seguimento ao processo de inventariação, por conseguinte a afetação dos bens à unidade orgânica ou à unidade funcional que efetuou a requisição internamente. Esta primeira fase detalhada corresponde aos movimentos físicos, que de seguida dará lugar à patrimonialização da fatura, através da contabilização da operação desta operação de aquisição.

A qualidade do ciclo patrimonial, bem como a respectiva contabilização e respectivos resultados dependem, em grande medida, dos instrumentos de gestão a que se recorre, aspecto a ter em conta no processo da avaliação dos resultados, apresentando-se como destinatário final de todo o sistema, os órgãos de controlo e os utentes diversos da informação.

(...)

A gestão patrimonial compreende, assim, um conjunto de actos que têm importantes reflexos contabilísticos, em relação os quais haverá que salvaguardar a imagem verdadeira e apropriada do activo imobilizado, atentos os princípios e critérios contabilísticos”(Frade, 2003:236).

2.2.1 A Gestão dos Bens Móveis

Aquisição

De acordo com Frade (2003), com base no Decreto-Lei n.º307/94, de 21 de dezembro, que define, para Portugal, regime de aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado, os bens móveis são comprados pelos vários serviços e organismos, a título oneroso, no âmbito das disposições legais relativas à realização das despesas públicas, incluindo os adquiridos por ajustes directo, através do sistema de aprovisionamento público. Estes bens, passam a constituir, em regra, o domínio privado Estado.

Em Portugal, várias são as formas de aquisição objeto de registo no modelo de inventariação CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, disposto através da Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, a destacar: por compra; por cessão a título definitivo; por transferência; por troca ou permuta; por doação; por herança e legado; entre outros.

Em Cabo Verde as várias formas de aquisição, dispostas no Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais²⁶, são: por construção de raiz; por atribuição da lei; por adjudicação; por

²⁶ Particularmente no artigo 12º do Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro.

exercício do direito de preferência; por herança, legado ou doação; por ocupação; entre outros.

Marçal e Marques (2011) referem que as compras são realizadas pela Secção de Aprovisionamento e Património, assentes em requisição externa ou contrato, logo a seguir a exame do cumprimento das normas legais aplicáveis, nomeadamente, em matéria de assunção de compromissos, de concursos e de contratos.

Os autores reforçam que as aquisições de imobilizado deverão efetuar-se de acordo com o programa de projetos e investimentos.

No sector público português, os bens depois de adquiridos devem ser classificados e inventariados de acordo com as normas do CIBE. No sector público Cabo-verdiano já se desenvolveu o Modelo Integrado de Gestão de Ativos (MIGA), mas, conforme referido no parecer da Conta Geral do Estado de Cabo Verde do ano de 2009, falta dar um corpo legal vinculativo ao referido Modelo.

Reafetação

A reafetação ocorre quando os serviços do Estado não precisarem de determinado bem e o disponibilizam aos outros serviços que precisam e têm potencial para gerar benefício.

Para que a reafetação se concretize sem sobressaltos e conforme as normas legais, a comunicação entre os organismos é fundamental, sobretudo com todos os serviços e organismos dos ministérios Frade (2003).

Esta operação implica a utilização de um documento-chave, nomeadamente, um auto de entrega do bem, que deve ser assinado pelos serviços de origem e destinatário, o qual é suficiente para documentar o respetivo abate ao inventário da entidade contabilística de origem Frade (2003).

Alienação

Segundo Frade (2003) a alienação é exercida pela Direcção Geral do Património ou é da responsabilidade do dirigente máximo do serviço, que estabelece a modalidade de alienação e a avaliação do bens. As formas de alienação são os seguintes:

- Título gratuito;
- Hasta Pública ou Concurso Público;
- Negociação direta.

O Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado de Cabo Verde²⁷ determina que a alienação de bens móveis pertencentes ao Estado, afetos ou não aos serviços públicos, só pode ser feita mediante autorização prévia do Ministério das Finanças, obtida por intermédio do serviço central do Património do Estado, desde que não se justifique a sua reafetação por se confirmar serem desnecessárias aos serviços.

Abate

A operação “Abate” é provocada por vários motivos, a realçar:

- Bens totalmente amortizados ou obsoletos;
- Bens sem benefícios para os serviços afetatórios.

Por conseguinte, ao serem alienados ou destruídos fisicamente esses bens, deve ser elaborado um auto abate, conforme a instrução em vigor. (Frade, 2003).

2.2.2 A Gestão de Veículos

A gestão do parque dos veículos do Estado implica que os serviços responsáveis pelo seu controlo sigam os princípios regulamentadores, conforme aponta Frade (2003), a saber, entre outros:

- Reajustamento das frotas ministeriais, em ordem ao aumento de produtividade;
- Gestão centralizada de tais frotas, sem prejuízo da autonomia de utilização dos respetivos contingentes por parte dos serviços;
- Controle e fiscalização do uso dado aos veículos;
- Redistribuição pelos ministérios, conforme as necessidades, dos veículos de representação.

No caso de Cabo Verde os princípios que regem a gestão dos veículos estão refletidos no artigo 41º do Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro, cujo objetivo visa incutir

²⁷ Do artigo 100º do Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro.

e disciplinar a utilização dos veículos do Estado, para uma melhor racionalização dos custos. Esses princípios assemelham-se aos apontados acima.

Aquisição

Em Portugal, o Ministro das Finanças é a entidade responsável pela autorização prévia da aquisição, permuta e a locação financeira de qualquer veículo com motor para transporte de pessoas e bens e pelos serviços e organismo da administração pública, dotados ou não de autonomia (Decreto Lei de Execução Orçamental, 2002, *apud* Frade, 2003).

Em Cabo Verde a gestão direta das viaturas incumbe ao correspondente serviço de administração, ao qual compete zelar pela manutenção, conservação e reparação dos veículos, conforme dita o referido regime jurídico.

Administração

A administração do Parque de Veículo do Estado, cometida à Direção Geral do Património, implica para além da gestão do PVE propriamente dita, outras atividades, nomeadamente de registo, controlo e uso (Frade, 2003).

Abate

Para realização do abate dos veículos as entidades afetatórias devem solicitar aprovação da Direção Geral do Património (Frade, 2003).

A alienação é realizada em hasta pública, mediante a apresentação de proposta em carta fechada. Sublinhe-se ainda que quando os bens são alienados ou destruídos fisicamente, deve ser elaborado um auto abate, conforme a instrução em vigor (Frade, 2003)

2.2.3 A Gestão de Imóveis

Aquisição

No quadro de domínio privado do Estado, Frade (2003) refere que para se adquirirem bens ou direitos, deve ser solicitada a intervenção da Direção Geral do Património ou entidade equivalente, quer a aquisição seja a título oneroso ou a título

gratuito, como os bens declarados perdidos a favor do Estado e os que provêm de heranças ou doações.

As aquisições para o domínio público do Estado são, geralmente, feitas através de expropriações, levadas a efeito pelos vários ministérios.

Administração

A administração comporta o seguinte (Frade, 2003):

- Simples atos de pagamento de condomínio de uma fração à interposição de procedimentos judiciais;
- Execução de despejos administrativos;
- Decisões de reparação ou de substituição dos imóveis.

2.2.4 Importância do Controlo do Património na Contabilidade Pública

O controlo do património do Estado na Contabilidade Pública é a pedra basilar necessária para colmatar diversos problemas, nas áreas económica, financeira e político-social, que qualquer país enfrenta em toda a sua governação.

Ressalta-se que a fiabilidade das demonstrações financeiras depende, em boa parte, das ações consagradas na gestão e controlo do Património do Estado. Neste caso destacam-se os seguintes pontos que integram o artigo 3º do Decreto-Lei nº 10/2006²⁸, de 30 de janeiro:

(...)

4. Todos os residentes obrigados por lei a aplicar o Plano Nacional de Contabilidade ou o Plano Nacional da Contabilidade Pública devem efetuar anualmente inventário físico das suas *Existências*, *Imobilizações* e *Disponibilidades* contabilizadas na conta *Caixa*.

(...)

6. As quantificações físicas respeitantes aos bens contabilizados nas contas de *Imobilizações* devem ser efetuadas com referência ao final do exercício, ou ao longo do exercício, de forma rotativa, de modo que cada item seja inventariado, pelo menos, uma vez em cada exercício.

7. O inventário físico respeitante às *Existências* e às *Imobilizações* deve identificar os bens, em termos da sua natureza, quantidade, custo unitário, estado de conservação, localização e discrepância entre os dados reais e contabilísticos.

(...)

9. Todos os residentes obrigados por lei a aplicar o Plano Nacional de Contabilidade ou o Plano Nacional da Contabilidade Pública devem ter um

²⁸ Aprova o Plano Nacional da Contabilidade Pública.

regulamento interno de inventário, formalmente aprovado pelo seu órgão máximo (...).

A contabilidade é considerada como um dos instrumentos de trabalho para uma boa gestão e proteção da integridade patrimonial, sendo, por isso, considerada indispensável a qualquer sector organizacional, de forma a assegurar eficácia na prossecução dos objetivos de interesse público. O PNCP é uma das ferramentas utilizadas para o controlo do Património do Estado em Cabo Verde.

Segunda consta no PNCP (2006:2) , o inventário físico para a generalidade dos residentes com contabilidade organizada, passa ser obrigatório.

Segundo Marques (2000), *apud* Monteiro (2000:315), a elaboração do inventário serve como alavanca ao sistema contabilístico e de controlo em qualquer estrutura organizacional.

A autora diz que “o conhecimento da composição do património de uma entidade pública é fundamental para a aplicação da nova prática contabilística a que as entidades públicas passaram a estar sujeitas” (Monteiro, 2000: 316).

2.3 A Inventariação e Controlo

Frade (2003:348) refere-se que, para Portugal,

“(...) o Estado não conhece o universo dos meios patrimoniais que tem, sobretudo dos bens móveis e imóveis, e tal desconhecimento gera naturais deseconomias e desperdícios, intoleráveis do ponto de vista de quem deve gerir os bens públicos com igual ou maior eficácia do que qualquer empresa privada”.

Segundo o mesmo autor, a existência de um inventário, conforme prevê a lei, constitui um instrumento indispensável em qualquer organização. Particularmente no sector público, a inexistência desse instrumento condiciona a gestão correta e o controlo dos bens.

Conforme retrata o autor, até há bem pouco tempo, a inexistência de instruções de inventariação impedia os serviços e organismos públicos de sistematizar a informação sobre os bens pelos quais são responsáveis. Na prática, o que ocorria tradicionalmente na administração pública portuguesa eram registos de “arrolamentos de bens”, sem a sua valorização nem amortizações.

Marçal e Marques (2011) apontam que umas das tarefas atribuídas aos serviços de Património estão relacionadas aos preenchimentos das fichas dos imobilizados, permanentemente atualizadas, abrangendo todos os bens móveis e imóveis das respetivas entidades a que estão afetos.

Os mesmos autores ressaltam que a eficácia do controlo contabilístico e o controlo interno do imobilizado corpóreo dependem também, para além de outras variáveis, da existência de um arquivo individualizado e adequado das cópias das faturas de fornecedores no Serviço do Património.

Neste contexto, de acordo com Caiado *et al.* (2007:255), os responsáveis afetos às tarefas patrimoniais devem seguir as seguintes normas de controlo interno:

- No momento da decisão de aquisição deve ser verificado se obedece ao estabelecido na legislação sobre a aquisição de Bens e Serviços e no estabelecido na Norma de Controlo Interno (...);
- No momento da decisão de aquisição deve ser verificada a existência de dotação disponível;
- No momento da escolha do fornecedor deve ter-se em conta os princípios da economia, eficiência e eficácia;
- Com a receção do bem, verificar nomeadamente, a quantidade e suas características e comparar com a nota de encomenda/requisição externa;
- Verificar fatura do fornecedor (...) e comparar com nota de encomenda/requisição externa;
- Ver quem tem competência para autorizar o pagamento;
- Ver quem pode assinar o cheque ou a transferência bancária;
- Verificar quem preenche a ficha do Imobilizado.

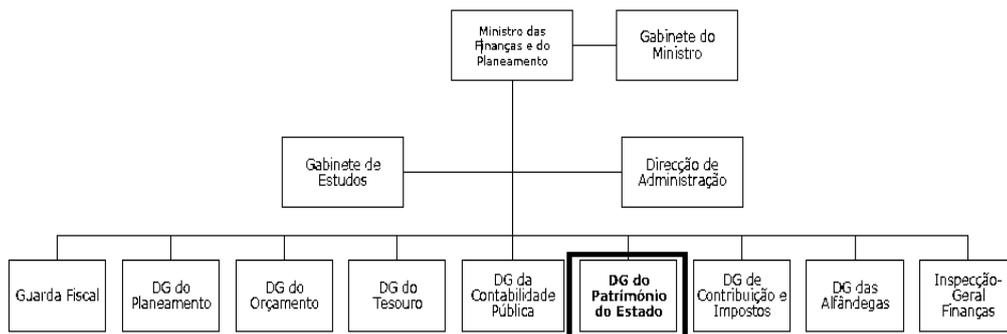
PARTE II – ESTUDO DE CASO

CAPÍTULO 3 – A DIRECÇÃO GERAL DO PATRIMÓNIO E CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O Ministério das Finanças (MF) de Cabo Verde tem uma estrutura orgânica que compreende os órgãos, os gabinetes e os serviços, conforme dita o Decreto-Lei nº 45/2009, de 23 de novembro, e trata-se de um Ministério Governamental com a missão de participar na definição e acompanhamento das políticas do Governo, através dos sistemas de planeamento, orçamental, contabilidade pública, fiscal, tesouro, património e da inspeção.

A Direção Geral do Património e Contratação Pública (DGPCP) é um dos serviços centrais nas áreas de conceção, execução e coordenação tutelado pelo MF, conforme ilustra a figura abaixo.

Figura 3 – Organograma do Ministério das Finanças e Planeamento de Cabo Verde



Fonte: DGPCP

As atribuições específicas do MF, que contribui para concretização da sua missão, são as seguintes, a realçar:

- Definir, promover e executar as políticas do Governo;
- Controlar a execução da política monetária e creditícia;
- Conceber e executar a política fiscal;
- Gerir diretamente o Orçamento, Dívida, Tesouro e Património;
- Fiscalizar as atividades financeiras de todo sector público;
- Acompanhar o investimento externo.

3.1 Enquadramento Legal e Missão

A DGPCP, em conformidade com a estrutura orgânica do MF, Decreto-Lei nº 45/2009, de 23 de novembro, no seu nº1 do artigo 30º, é

o serviço encarregue de definir, executar e avaliar a política nacional da aquisição, administração, exploração, coordenação, defesa, investigação, inventário, alienação dos bens patrimoniais do Estado, incluindo o controlo e supervisão da aquisição de bens móveis e serviços sujeitos a contratos e acordos de fornecimentos, e demais atuações previstas nas normas que regulam a gestão dos bens do Estado, (...)

Este sector, de acordo com a estrutura orgânica do MF, tem a seguinte missão/competência, a ressaltar:

- Proporcionar uma gestão eficiente, responsável e rigorosa do património do Estado;
- Definir estratégia geral de gestão do património do Estado;
- Gerir, em articulação com a Nosi, o sistema de informação de gestão patrimonial georreferenciado;
- Colaborar com a DGPOG na organização do arquivo inerente à gestão do património.

3.2 Estrutura Organizacional

A DGPCP, de acordo com o Decreto-Lei nº 45/2009, de 23 de novembro, encontra-se estruturada em 3 Serviços, designadamente, o Serviço de Defesa do Património (SDP), o Serviço de Gestão Patrimonial (SGP) e o Serviço de Contratação Pública (SCP).

Neste sector está definido duas “core business”: i) gestão patrimonial; ii) compras públicas. Sendo que “defesa patrimonial” abrange todos as unidades funcionais.

Ressaltam-se assim, as seguintes competências que incumbe às Direções de Serviços:

- **Serviço de Defesa do Património (SDP)** - “tem por missão elaborar, propor e acompanhar as medidas de proteção e defesa do património estatal”.

Compete:

- Promover a elaboração de normas de cadastro e informatização do inventário dos bens patrimoniais do Estado;

- Investigar e fiscalizar bens e direitos patrimoniais do Estado;
- Assessorar o Diretor - Geral nas questões extrajudicial do Estado em matéria patrimonial;
- Efetuar as inscrições, em nome do Estado, dos bens e direitos patrimoniais suscetíveis de registos;
- Promover a justificação administrativa;
- Reunir os dados e organizar os processos a serem submetidos ao Ministério Público, sempre quando ocorre recurso aos Tribunais.

- **Serviço de Gestão Patrimonial (SGP)** - “tem por missão uma gestão rigorosa do património do Estado contribuindo para a sua valorização e promovendo uma gestão pró- ativa e racional”.

Compete:

- Elaborar o plano de atividade anual;
- Elaborar a proposta de orçamento;
- Relatar as atividade e dos resultados alcançados;
- Examinar o enquadramento legal e apresentar melhorias;
- Constituir modelo de monitorização e auditoria;
- Estabelecer orientação para a atuação a nível ministerial.

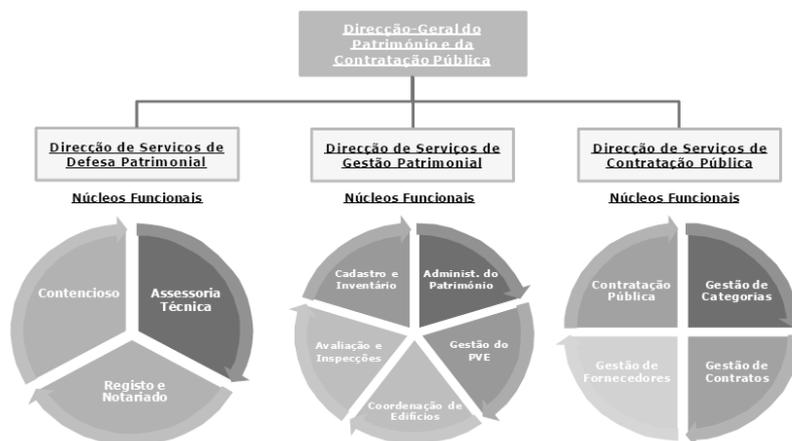
- **Serviço de Contratação Pública (SCPE)** que “tem por missão elaborar o Plano Estratégico de Contratações Públicas e assegurar a sua plena execução”

Compete:

- Avaliar o desempenho das suas unidades funcionais;
- Examinar o enquadramento legal e apresentar melhorias;
- Elaborar o Plano de Compras Públicas do Estado, atendendo os planos ministeriais de compras;

A figura abaixo ilustra o organograma da DGPCP de acordo com a legislação e Plano Estratégico.

Figura 4 – Organograma da DGPCP



Fonte: DGPCP

Sendo que as principais atribuições²⁹ por dos núcleos funcionais são os seguintes, à destacar:

❖ **No DSDP:**

Contencioso

- Assegura a investigação de bens e direitos do Estado;
- Reunir os dados e organizar os processos a serem submetidos ao Ministério Público.

Assessoria Técnica

- Apoiar o Diretor Geral nas negociações e em todos os atos em que exerça a representação extrajudicial do Estado a nível patrimonial;
- Prestar apoio jurídico e instrumental às unidades que integram a DGPCP.

²⁹ Conforme consta no **Decreto- Lei nº 45/2009, de 23 de Novembro** da orgânica do MF.

Registo e Notariado

- Promover a justificação administrativa, nos casos em que o Estado carece de justificar o seu domínio sobre bens imóveis, bem como assegurar o notariado do Estado nos atos e contratos de natureza patrimonial.

❖ No DSGP:

Cadastro e Inventário

- Elaborar instruções para correta inventariação e cadastro dos bens do Estado;
- Auxiliar na conceção de um sistema integrado de cadastro e inventário dos bens do Estado;
- Assegurar junto dos serviços a correta e eficiente utilização do sistema de cadastro e inventário dos bens do Estado.

Administração do Património

- Assegurar o expediente e o processamento de todos os atos relativos à administração do património imóvel (aquisições; alienações; cedências; arrendamentos; afetação e desafetação de imóveis, permutas; etc.);
- Zelar pelo cumprimento das medidas de política estabelecidas com vista à utilização racional e alienação dos bens imóveis e móveis;
- Garantir o cumprimento do Plano Estratégico de Imóvel do Estado.
- Desenvolver procedimentos com vista à melhoria da eficiência da gestão do património do Estado.

Gestão do PVE

- Responsável pela gestão e condução de todos os processos relativos à aquisição, afetação e desafetação, alienação e abate de veículos do Parque de Veículos do Estado (PVE) e pelo acompanhamento do estado de conservação e do desempenho de todos os veículos;

- Elaborar e assegurar o cumprimento do Plano Estratégico do PVE;
- Promove a definição de políticas e regras relacionadas com a gestão do PVE.

A Coordenação dos Edifícios

- Responsável pela conservação, aproveitamento racional e valorização dos imóveis do Estado;
- Planificar, analisar, e provar os planos de manutenção e conservação dos edifícios.

Avaliação e Inspeções

- Garante a inspeção do estado de conservação e a utilização dos imóveis do Estado;
- Promove a avaliação de bens imóveis do Estado.
- Promove a fiscalização da fruição dos bens do Estado afetos aos diferentes serviços;

❖ No DSCP:

Contratação Pública

- Assegura a elaboração da estratégia de contratação pública e a sua plena execução;
- Promove a normalização, implementação e disseminação das melhores práticas de compras;
- Responsável pela coordenação operacional das UGA.

Gestão de Categorias

- Assegura a gestão operacional das categorias transversais em termos de agregação de necessidades, planeamento das aquisições e condução de processos aquisitivos;
- Promove a produção de procedimentos e documentação de suporte à gestão das categorias de bens e serviços.

Gestão de Contratos / Catálogos

- Estabelecer as normas de auditoria e promover a condução das auditorias;
- Responsável pela gestão de contratos estratégicos e de longa duração, com a monitorização do cumprimento dos níveis de serviço;
- Criar e gerir catálogos eletrónicos que facilitem o processo de compra pelas várias unidades.

Gestão de Fornecedores

- Responsável pelo processo de qualificação de fornecedores e criação de uma lista oficial de fornecedores do Estado;
- Responsável pela avaliação global dos fornecedores;
- Promove a competitividade empresarial do mercado através da identificação de estímulos à concorrência e à entrada de novas empresas para a lista oficial de fornecedores do Estado.

Conforme prevê o Plano Estratégico e atual estrutura orgânica do Ministério das Finanças, mais precisamente a DGPCP, para alcançar a sua missão e por conseguinte os objetivos estratégicos terá de assegurar uma correta e eficiente articulação com as entidades chaves, assente em valores éticos, pelo papel que desempenha e por outro lado, as entidades chave também devem honrar com os seus compromissos através do exercício das suas atribuições que lhe cabem, no quadro da gestão patrimonial, de modo a completar o ciclo processual das missões com eficiência.

Neste contexto, em consonância com o Plano Estratégico consubstanciado nos diplomas legais, destaca-se algumas entidades chaves com competência no que tange ao controlo e gestão patrimonial:

DGPOG - Direcção-Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão, criada pelo Decreto-Lei nº 45/2009, de 23 de Novembro, prestam assessoria e apoio técnico ao Ministro das Finanças na elaboração e seguimento das políticas públicas sectoriais; A DGPOG é uma unidade orgânica onde se integra as UGA, cuja função é operacionalizar as

aquisições públicas; Possuem a competência de gerir o património do Estado em concertação com decisões estratégica da DGPCP prevista na Lei.

UGA - Unidade de Gestão das Aquisições, funciona sob a coordenação do Diretor Geral de Planeamento Orçamento e Gestão, cuja atribuição consiste em planear as aquisições, conduzir os processos negociais, efetuar agregação das necessidades e monitorizar as aquisições.

UCRE - Unidade de Coordenação de Reforma do Estado, criada pela Resolução n.º 34/2006, de 14 de Agosto, que visa assegurar a coordenação, seguimento e avaliação do Programa de Reforma do Estado, entre os quais as da DGPCP;

NOSi - Núcleo Operacional da Sociedade da Informação, criado pela Resolução n.º 15/2003, de 7 de Julho, que visa a implementação de uma Sociedade de Informação em Cabo Verde, melhorando a gestão e a qualidade dos serviço públicos; Os novos sistemas de informação da DGPCP – o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial e o Sistema de Gestão de Compra Públicas – serão acompanhados pelo NOSi quer em termos de conceção como da sua posterior manutenção.

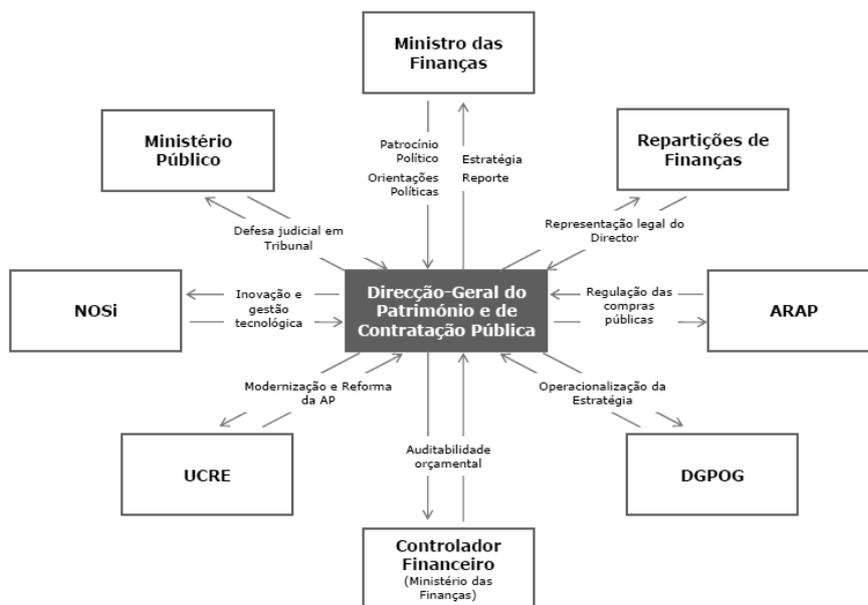
ARAP - Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas, criada pela Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro, visa: assegurar a legalidade dos processos aquisitivos; promover boas práticas de aquisições públicas entre os agentes das entidades adjudicantes e das UGA; garantir a concorrência dos processos de aquisições públicas; e evitar a corrupção no sistema de aquisições públicos;

CF - Controlador Financeiro, conforme determina o Decreto n.º 29/2001 no artigo 9º, tem a responsabilidade de proceder ao controlo prévio e concomitante da legalidade e regularidade financeiro das operações de receitas e despesas;

MP - Ministério Público, segundo a Constituição da República de Cabo Verde, no seu n.º 2 do artigo 225º, representa o Estado, é o titular da ação penal e participa, nos termos da lei, de forma autónoma, na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania.

Para melhor compreensão do nível de importância das articulações entre a DGPCP e as entidades chaves, segue abaixo uma figura que demonstra a aferição das articulações, a realçar:

Figura 5 – Articulações Gerais



Fonte: DGPCP

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA

4.1 Problema, Objetivo e Questões de Investigação

Em Cabo Verde, até à presente data, ainda persistem problemas no seio organizacional que impedem o controlo eficiente da gestão administrativa dos ativos do Estado, inquinando, em certa medida, o rigor, a transparência e a consistência das informações refletidas nas contas do Estado, bem como o acompanhamento e a avaliação das tarefas deste sector (aquisição, amortização, transferência, afetação, abates, entre outros). Com base nisso, efetivou-se uma investigação empírica aos problemas que refletem as insuficiências do controlo interno, considerando os dados primários e secundários existentes, nomeadamente os seguintes:

- Dificuldade na elaboração dos inventários e cadastro dos bens do Estado;
- Ausência dos registos de valorizações e de amortização dos bens patrimoniais do Estado;
- Insuficiências e desajustamento dos normativos legais existentes;
- Insuficiência de técnicos especializados nas unidades funcionais;
- Deficiência na articulação entre os departamentos governamentais;
- Omissão de informação patrimonial na Conta do Estado.

Assim sendo, o problema base levantado nesta dissertação é a insuficiência do controlo interno na Administração Pública Cabo-verdiana, particularmente no que respeita ao património do Estado.

Os objetivos deste trabalho de dissertação, em termos gerais, consistem em, por um lado, identificar as insuficiências existentes no controlo interno do património do Estado em Cabo Verde, procurando as suas causas e, por outro, propor um adequado mecanismo de controlo que permita prevenir as ações de risco e atingir os resultados pretendidos.

Em concreto procura-se responder às seguintes questões de investigação:

- Como se articulam os serviços centrais e os desconcentrados da Administração Pública no que concerne ao controlo da gestão patrimonial?

- Quais as causas da ineficiência na implementação dos instrumentos de gestão patrimonial estabelecidos e do incumprimento dos normativos legais existentes na Administração Pública Cabo-verdiana?
- Que medidas e procedimentos apropriados se podem propor, tendo em vista a melhoria do controlo interno no âmbito patrimonial?

4.2 Tipo de Pesquisa e Método de Tratamento de Dados

O estudo de caso foi o instrumento metodológico central aplicado nesta investigação, dado a natureza qualitativa da informação. Por isso, foi aplicado o método de amostragem não probabilística.

“Um estudo de caso é uma investigação empírica que: (i) estuda um fenómeno contemporâneo, dentro de um contexto real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes; (...); (iii) conta com muitas fontes de evidência; e (iv) precisa do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para orientar a recolha e a análise de dados” (Barañano, 2008:102).

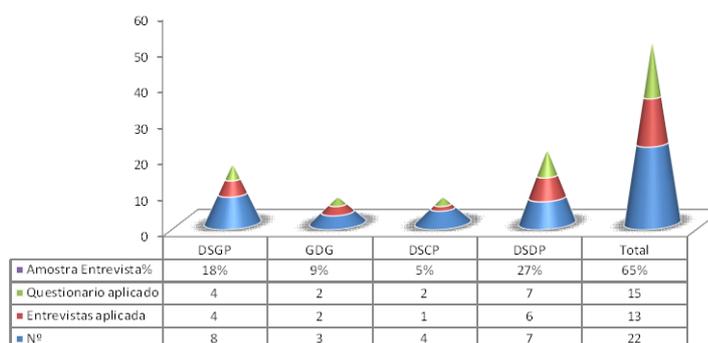
Ao efetuar o estudo do caso pode-se confrontar com todos os indicadores citados acima pelo autor, assim como encontrar resistência por partes de algumas pessoas, nomeadamente no facto de comunicar determinados assuntos que esquinam a eficiência no controlo.

4.3 Objeto do Estudo e Recolhas dos Dados

Com este estudo foi possível atingir os objetivos e responder às questões apresentadas no ponto 4.1, com recurso à técnica de recolha de dados através de entrevista semidireta, suportada por um guião elaborado pela entrevistadora. Segundo Barañano (2008:93), nesta técnica “o entrevistador apresenta o tema e as diferentes áreas que o entrevistado deve abordar e este tem liberdade quanto à ordem e à forma como irá introduzir as diferentes áreas do tema. (...)”

Com base nessa premissa foi possível realizar entrevistas e aplicar questionários nas seguintes Direções da DGPCP, como indica o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Amostra de Entrevista e Questionários



Segue abaixo o quadro com o seguinte número de funcionários inquiridos, por funções:

Quadro 3 – Amostra da Entrevista e Questionário Por Funções

Direção Geral do Património e Contratação Pública					
Funções	Nº	Entrevistas	Questionário	Amostra	
				Entrevista	%
Gabinete de Director Geral (GDG)					
Director Geral	0	1	1	33%	
Gestor da Reforma	1	1	1	33%	
Gestor Financeira	1			0%	
Responsável Administrativo Financeiro	1			0%	
Total	3	2	2	67%	
Direção de Serviço de Gestão de Patrimonial (DSGP)					
Responsáveis do Arquivo	1				
Responsável pela Topógrafia	1				
Director de Serviço	1	1	1	13%	
Gestor de bens Móveis e Imóveis	1	1	1	13%	
Responsável pelo Controlo dos Combustíveis	1	1	1	13%	
Responsável pela Controlo dos PVE	1	1	1	13%	
Responsável pela PVE - Eng. Assistente Mecânico	1				
Engenheiro Civil	1				
Total	8	4	4	50%	
Direção de Serviço de Contratação Pública (DSCP)					
Director de Serviço	1	1	1	50%	
Responsável pelo Controlo das Aquisições Pública	1		1		
Estagiários recém recrutados*	2				
Total	4	1	2	50%	
Direção de Serviço de Defesa do Património (DSDP)					
Director de Serviço	1	1	1	14%	
Jurista Senior	1	1	1	14%	
Técnicos Juristas	4	3	4	43%	
Assistente Jurídico	1	1	1	14%	
Total	7	6	7	86%	
Total Geral	22	13	15	65%	

* Excluídos da contagem

Pode-se afirmar que foi possível entrevistar 65% dos colaboradores da DGPCP que trabalham nas áreas chave do negócio do património do Estado, o que garantiu a exploração e o conhecimento aprofundado dos problemas a estudar. Entrevistaram na DSGP uma Diretora de Serviço, uma Gestora de Bens Móveis e Imóveis e os dois Técnicos Administrativos, composto por uns responsáveis pela PVE e outra pelo controlo das faturas dos combustíveis. No GDG foi possível entrevistar apenas um Gestor de Reforma e o Ex. Diretor Geral da DGPCP. No DSCP foi possível entrevistar apenas uma Diretora de Serviço, visto que trata-se de uma Direção instalada recentemente, a qual se encontra composta apenas por duas pessoas efetivas e dois estagiários recentemente recrutados. Na DSDP foi entrevistado todo o pessoal técnico jurista (86%) que integrava no serviço com a exceção de um jurista, que no momento não se encontrava.

Segue abaixo a apresentação, em detalhe, da caracterização dos respondentes dos funcionários, entre os quais os inquiridos:

Quadro 4 – Características dos funcionários da DGPCP

Direção Geral do Património e Contratação Pública							
Funções	Nº	Entrevistados	Categoria Profissional	Habilitações Literárias	Vínculo Laboral	Antiguidade	Escalões Etários
Gabinete de Director Geral (GDG)							
Director Geral		1	Dirigente	Licenciatura	Rescindido		
Gestor da Reforma	1	1	Técnico Superior	Licenciatura	Efetivo	entre 1 a 5	27 anos
Gestor Financeira	1		Técnico Superior	Licenciatura	Efetivo	entre 1 a 5	27 anos
Responsável Administrativo Financeiro	1		Técnico	Técnico	Efetivo	maior q 5	54 anos
Total	3	2					
Direção de Serviço de Gestão Patrimonial (DSGP)							
Responsáveis do Arquivo	1		Administrativo	12º ano	Efetivo	entre 1 a 5	27 anos
Responsável pela Topógrafia	1		Topógrafo	Curso profissional	Efetivo	maior q 5	47 anos
Director de Serviço	1	1	Dirigente	Licenciatura	Efetivo	entre 1 a 5	36 anos
Gestor de bens Móveis e Imóveis	1	1	Técnico Superior	Licenciatura	Efetivo	entre 1 a 5	26 anos
Responsável pelo Controlo dos Combustíveis	1	1	Técnico Adjunto	Técnico Médio	Efetivo	maior q 5	38 anos
Responsável pela PVE	1	1	Técnico Axiliar	11º Escolaridade	Efetivo	maior q 5	43 anos
Responsável pela PVE - Eng. Ass. Mecânico	1		Técnico Adjunto	Eng. Assistente Mecâni	Efetivo	maior q 5	55 anos
Engenheiro Civil	1		Técnico Superior	Licenciatura	Efetivo	maior q 5	49 anos
Total	8	4					
Direção de Serviço de Contratação Pública (DSCP)							
Director de Serviço	1	1	Dirigente	Licenciatura	Efetivo	entre 1 a 5	32 anos
Responsável pelo Controlo das Aq. Pública	1		Técnico	Técnico Médio	Efetivo	maior q 5	41 anos
Estagiários recém recrutados*	2		Técnico Adjunto		s/Vínculo		
Total	4	1					
Direção de Serviço de Defesa do Património (DSDP)							
Director de Serviço	1	1	Dirigente	Licenciatura	Efetivo	entre 1 a 5	28 anos
Jurista Senior	1	1	Técnico Superior	Consultor Jurídico	Efetivo	maior q 5	62 anos
Técnico Jurista	1	1	Técnico Superior	Mestrado	Efetivo	entre 1 a 5	31 anos
Técnico Jurista	1	1	Técnico Superior	Mestrado	Efetivo	entre 1 a 5	28 anos
Técnico Jurista	1	1	Técnico Superior	Licenciatura	Efetivo	maior q 5	46 anos
Técnico Jurista	1	1	Técnico Superior	Licenciatura	Efetivo	entre 1 a 5	31 anos
Assistente Jurídico	1	1	Técnico	Licenciatura	Efetivo	maior q 5	32 anos
Total	7	6					
Total Geral	22	13					

* Excluídos da contagem

De acordo com o quadro acima, cerca de 50% dos funcionários que trabalham na DGPCP enquadram-se num escalão etário inferior aos 36 anos e os restantes 50% num escalão superior aos 36 anos. Relativamente a antiguidade dos funcionários públicos da DGPCP, dos 20 efetivos, 50% estão a trabalhar a menos de 5 anos nesta Direção³⁰. Como pode verificar, trata-se de um número bastante pequena de funcionários com responsabilidade no controlo e na gestão do património da Administração Pública de Cabo Verde. Neste quadro, segue abaixo o seguinte gráfico:

Gráfico 2 – Funcionários por Antiguidade e Escalões Etários



A entrevista aplicada tinha como propósito, fundamental, aplicar as questões colocadas no ponto 4.1, bem como, apurar se os problemas formulados foram realmente confirmatórios, assente na revisão literária desenvolvido na parte I do estudo científico. Com isso a entrevista foi estruturada assente nos componentes de controlo interno apresentados pela COSO, constante na revisão literária e nos dois grandes objetivos da investigação, considerando as questões específicas e as gerais de investigações científica, permitindo identificar as insuficiências existentes no controlo interno do património do Estado em Cabo Verde, conforme constam no Capítulo 5., procurando as suas causas e, por outro, propor um adequado mecanismo de controlo que permita prevenir as ações de risco e atingir os resultados pretendidos. Sendo assim, o esboço da entrevista espelha de seguinte forma, primeiramente, assente nas questões específicas de investigações³¹:

- Levantamento das insuficiências e das suas causas

³⁰ Incluindo todos os Diretores de Serviços

³¹ Em apêndice constam o guião de entrevista, sendo o principal fonte de recolha de dados.

- I. O Sistema de Comunicação e Informação
- II. Ambiente de Controlo, Cultura Organizacional e Riscos de Controlo Interno
- III. Atividade de Controlo Patrimonial
- IV. O Sistema Administrativo e de Recursos Humanos
- V. O Sistema Jurídico
- VI. Monitorização e Seguimento

A segunda parte do guião da entrevista, constam as questões gerais de investigações colocadas de seguinte forma:

- Que medidas e procedimentos apropriados se podem propor, tendo em vista a melhoria do controlo interno no âmbito patrimonial?
- Como avalia a intervenção dos controladores internos (IGF, Tutela, entre outros)?

Ao aplicar as entrevistas na DGPCP, pôde-se recolher valiosas informações qualitativas que estão espelhadas nos resultados do estudo empírico do Capítulo 5.

Para reforçar e confirmar as informações recolhidas, via entrevista semidirecta, aplicou-se o questionário, anexado em apêndice, aos colaboradores da DGPCP, da DGPOG dos ministérios, nomeadamente, Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território (MAHOT), Ministério do Turismo Indústria e Energia (MTIE), Ministério de Educação e Desporto (MED), Ministério de Saúde (MS), Ministério de Juventude Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos (MJEDRH), bem como ao Instituto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (INGRH), a Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), a Inspeção Geral das Finanças (IGF) e por último o Instituto da Investigação e do Património Cultural (IIPC), assente nos documentos seguintes: i) orgânica do MF de Cabo Verde, Decreto-Lei nº 45/2009, de 23 de Novembro, mais precisamente do serviço central da DGPCP; ii) Regime Jurídico do Património do Estado; iii) e sobretudo no modelo da COSO apontado na revisão bibliográfica e normativa.

O questionário foi concebido conforme as diretrizes do autor Barañano (2008), onde as questões colocadas integram opção de escala de 1 a 5 com as seguintes menção qualitativas atribuída: i) 1 – Nada importante; 5 – máxima importante. ii) 1 – Nada influência; 5 – máxima influência. iii) 1 – Mau; 2 – Insuficiente; 3 – Suficiente; 4 – Bom; 5

– Muito Bom. iv) 1 – Nunca; 2 – Raramente; 3 – Algumas Vezes; 4 – Frequentemente; 5 – Sempre.

No questionário constam questões fechadas, de sim ou não, em apenas três perguntas.

O questionário em referência compreende duas partes, uma de enquadramento e a outra para responder ou preencher as questões colocadas. Este apresenta organizado da seguinte forma:

- A) Dados da Entidade
- B) O Sistema de Comunicação/Informação
- C) O Sistema Administrativo e de Recursos Humanos
- D) A Defesa do Património
- E) A Gestão do Património
- F) A Gestão da Contratação Pública
- G) O Sistema Jurídico
- H) Ambiente Interno, Cultura Organizacional e Risco de Controlo Interno

Para efeitos confirmatórios, foi possível aplicar o questionário a um total de 40 colaboradores, sendo 14 integrantes da DGPCP e 1 Ex Diretor Geral e 25 distribuídos pelos sectores conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 5 – Questionários Aplicados nos Sectores

Entidades	Questionário aplicado
DGPOG - MAHOT	2
DGPOG - MTIE	5
DGPOG - MED	3
DGPOG - MS	3
DGPOG - MJDRH	7
IIPC	1
INGRH	1
ARAP	2
IGF	1
Total	25

Acresce que, o questionário aplicado às entidades elencadas acima, contribuiu para reforçar a importância da matéria em estudos, visto que estas entidades intervêm no controlo e gestão do património do Estado.

CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo estão expostas, de forma clara, agregada e aprofundada as análises dos resultados dos inquéritos (entrevistas e questionários) realizados nos sectores públicos referidos, visando efetuar o levantamento das insuficiências do controlo interno do Património do Estado e suas causas e, por conseguinte, propor um adequado mecanismo de controlo que permita prevenir as ações de risco e atingir os resultados pretendidos, conforme emana nos normativos.

5.1 Levantamento das Insuficiências e das suas Causas

5.1.1 Ambiente de Controlo e Cultura Organizacional

Ambiente de controlo define-se, segundo o COSO, como uma pedra basilar para todos os outros componentes do controlo interno, influenciando as estratégias e os objetivos definidos, os riscos inerentes, o controlo, o sistema de informação e comunicação e as atividades de monitoramento, conforme consta no ponto 1.4.2.2 da revisão literária.

Um forte ambiente de controlo, por exemplo, com fortes controlos orçamentais e um departamento de auditoria interna eficaz, pode de forma significativa complementar procedimentos de controlo específicos. Porém, um forte ambiente de controlo não assegura, por si só, a eficácia do sistema de controlo interno. (Cf. Manual do Revisor Oficial de Contas - Diretriz de Revisão/Auditoria 410, 2000:6)

Segundo a fonte citada acima, os fatores que influenciam o ambiente do controlo interno são, nomeadamente, integridade e valores éticos, o compromisso para competência, a participação do órgão de gestão ou fiscalização, a filosofia e estilo operacional da gestão, a estrutura organizacional, as políticas e práticas de recursos humanos e por último a atribuição de autoridade e responsabilidade.

Assim sendo, observou-se que, através da aplicação das entrevistas à DGPCP, as insuficiências que condicionaram o ambiente de controlo e a cultura organizacional, foram as seguintes:

- Funcionários públicos com insuficientes valores de responsabilização;
- Diretores de Serviços com limitados poderes de decisões, sendo que a maioria das decisões centram-se no responsável máximo do MF e nos conselhos do Ministro;

- Saídas de quadros técnicos com mais anos de experiência no sector, o que diminuí o número de técnicos especializados e experientes na DGPCP;
- Execução com frequência de atividades não previstas no plano de atividades;
- Procedimentos administrativos classificados como burocrático;
- Articulação processual insuficientemente, regulamentada na lei com o MP, no decorrer das atividades vias judiciais;
- Inexistência de um Diretor Geral;
- Insuficiência de recursos humanos;

Por outro lado, nas questões ligadas à contratação pública, demonstrou-se uma certa motivação e dinâmica geradas no ambiente de trabalho, tendo em vista dar continuidade aos investimentos e projetos no âmbito da Reforma das Finanças Públicas, do momento suportados com o recurso da tesouraria do Estado, visto que o financiamento externo³² já tinha terminado.

Essa mesma sinergia motivadora foi sentida entre os funcionários nas respostas dadas às questões relacionados com a implementação do SIGPG³³ dado as vantagens que possui para a melhoria de gestão e do controlo dos bens patrimoniais como se refere no ponto 5.3.

Com a investigação, pode saber-se que as insuficiências no ambiente de controlo e da cultura organizacional têm maior expressão entre a DGPCP e os sectores ministeriais dado os problemas apurados nas tramitações processuais³⁴.

Dos questionários aplicados na DGPCP e nos restantes sectores ministeriais e estruturas desconcentradas, obteve-se as seguintes informações:

³² Financiamento atribuído através da Agência Espanhola da Cooperação Internacional que faz parte do Grupo de Apoio Orçamental, desde de 2006, em forma de ajuda orçamental, através da assinatura de uma subvenção plurianal, entre a Espanha e o Governo de Cabo Verde, junto ao MF, que ascende a 1.400.000 Euros. (Cf. PCGE 2010: 202 a 203)

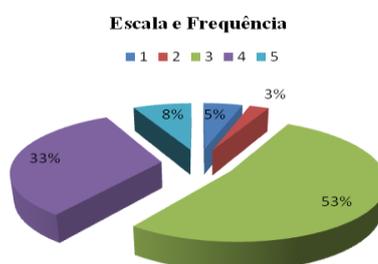
³³ De acordo com a informação recolhida, em sede da DGPCP, prevê-se colocar o SIGPG em funcionamento, de forma integral, em todo sector público, até o final de 2013, no entanto, no momento, encontra-se em produção em alguns ministérios, nomeadamente, MIEM, MAI, MF e MS, com a perspectiva do seu alargamento integral.

³⁴ A título de exemplo, os processos mal instruídos remetidos aos serviços da DGPCP para efeito das análises e apreciação.

- O ambiente e a cultura organizacional de cada uma das entidades foram classificados de suficiente;
- Os fatores determinantes do ambiente interno foram tidos como muito importantes, nomeadamente, valores éticos, competência técnica de pessoal, a filosofia da administração para gestão de risco e por último a atribuição de alçada e responsabilidade;

Com a aplicação do questionário, relativamente ao ambiente e cultura organizacional de cada entidade, obteve-se os seguintes resultados, numa escala 1 a 5, no qual: 1 é Mau e o 5 é Muito Bom:

Gráfico 3 – Classificação do Ambiente e Cultura Organizacional



Observa-se que, do total de 40 funcionários, cerca de 53% classificaram como “*Suficiente*” o ambiente interno e a cultura organizacional entre os sectores. Para além disso, ao considerar os factos levantados nas entrevistas aplicadas na DGPCP e, ao mesmo tempo, os fatores que determinam o ambiente e a cultura organizacional que, segundo as informações recolhidas, estavam a funcionar com limitações. Neste caso, pode-se dizer que esses foram os verdadeiros motivos das insuficiências.

Do resultado das entrevistas aplicadas, conclui-se que o ambiente de controlo e a cultura organizacional existentes no sector público não facilita a concretização das atividades patrimoniais e o alcance dos resultados pretendidos, dado o papel fundamental da Direção Geral do Património e Contratação Pública na gestão dos riscos inerentes, no controlo, no sistema de informação e comunicação, nas atividades de monitoramento, bem como a natureza intersectorial de controlo estratégico.

5.1.2 Riscos de Controlo Interno

Conforme referenciado, na revisão literária no ponto 1.4.2, pelo COSO ERM ou COSO II, todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio da Direção é estabelecer um limite para aceitar essa incerteza, bem como identificar os riscos, avaliar e dar as respostas adequadas, a fim de aperfeiçoar a capacidade de gerar valor e garantir o razoável cumprimento dos objetivos.

Cita-se do PCGE que as atividades com maior nível de risco e a suas causas são:

- ✓ As atividades do sector patrimonial com maior nível de riscos estão ligadas às tarefas de concessão de terrenos para desenvolvimento de projetos turísticos e outros processos de indemnização, bem como reconhecimento de propriedade. As causas inerentes a este nível de risco devem-se a ausência do cadastro e inventários dos bens do Estado e ao baixo rigor nas análises e nos acompanhamentos. (Cf. PCGE 09, 186)

Com a investigação científica realizada na DGPCP, mais precisamente em cada Direção de Serviço: de Gestão, de Defesa e de Contratação Pública, constatou-se que as atividades patrimoniais eleitas como sendo de risco mais elevado para o sistema financeiro e patrimonial foram as seguintes:

- Expropriação (que acarreta elevados custos com a indemnização, embargos das obras e outros riscos imprevistos);
- Reconhecimento da titularidade do terreno;
- Arrendamento;
- Contratação Pública;
- Vendas em hasta pública;
- Prestações de Serviço Externos;
- Outros não especificados.

Para além dos riscos inerentes às atividades patrimoniais, que são previsíveis, ainda foram relatados os riscos intangíveis (riscos não detetados), provocados pelo deficiente controlo dos bens patrimoniais e seguimento dos procedimentos e normas vigentes.

As razões apresentadas pelas escolhas dessas atividades patrimoniais consideradas de elevados riscos foram os seguintes, a ressaltar:

- Os sectores enviam à DGPCP os processos jurídicos dos terrenos de forma incompleta, sem efetuar uma análise prévia dos dossiês previstos na lei³⁵, o que dificulta a sua apreciação, por conseguinte à defesa dos bens patrimoniais pela DSDP e, em vias judiciais, pelo MP;
- Fragilidade das leis que facilita o uso indevido dos bens, adendas aos contratos³⁶, pagamentos de elevados custos com as indemnizações³⁷, passagem dos terrenos do Estado aos particulares através de apresentação de documentos avulsos nos serviços notariais³⁸;
- Processo de vendas em hasta pública ainda é transacionado com o dinheiro “vivo”³⁹ e sujeito a uma avaliação incorreta, sem um acompanhamento legal;
- A inexistência de controlo eficiente que acompanham as operações dos serviços de fornecimento de base, por forma a evitar o uso e os desperdícios dos consumíveis e bens patrimoniais, conforme estipulam o DLEO.

Com base no exposto, observou-se que dado a ausência de uma base de dados⁴⁰ que permita a identificação dos terrenos do Estado e a fragilidade da lei de expropriação que permite uma interpretação subjetiva da mesma, as operações de reconhecimento da titularidade de terreno e a expropriação acarretam elevados riscos financeiros e patrimoniais. Acresce ainda que, os sectores responsáveis pela realização das obras de infraestruturização, executam a expropriação sem realizar uma análise prévia dos processos e pedidos de apoios aos serviços da DGPCP, levando á realização dos procedimentos administrativos sem conformidade legal. Tudo isto acarreta pagamentos de indemnizações ou embargos das obras, originando custos avultados.

³⁵ Sendo um processo administrativo e o termo subsequente definido no artigo 78º e 79º, respetivamente, do Decreto – Lei nº 2/97, de 21 de Janeiro, do Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado.

³⁶ A título de exemplo pode conferir no PCGE de 2010 na página 142 a 144.

³⁷ Devido a ausência, em grande parte, de registo de propriedade, visto que não possuem uma base de dados no cartório que contribuiria significativamente para o controlo e identificação da titularidade do terreno, ademais devido ausência de cadastro. Segundo as fontes, existem mais titulares de terreno do que o terreno existente.

³⁸ Apresentação de uma simples certidão matricial

³⁹ Segundo a informação recolhida, o depósito deverá ser efetivado na conta do Tesouro de imediato logo após o recebimento, conforme determinam o nº 100 e o 103 do Decreto-Lei nº2/97, de 21 de Janeiro.

⁴⁰ Necessário sobretudo no cartório para facilitar o reconhecimento da titularidade do terreno. No entanto está-se a desenvolver um projeto de Gestão da Propriedade para a Promoção do Investimento (LMI) - “*Land Management For Investment Project*”, financiado pela MCC conforme consta no ponto 5.2.

Foi também possível observar que o deficiente controlo interno e a dificuldade de realização de cadastro e inventariação dos bens patrimoniais, como se pode observar no ponto 5.1.5 da Atividade de Controlo, dificulta a identificação, a avaliação e as respostas aos riscos, assim como omissões dos registos de elevados custos financeiros e patrimoniais⁴¹.

No quadro seguinte constam o resultados obtidos com a aplicação do questionário, no que tange à classificação de cada entidade no domínio do risco de controlo interno, numa escala 1 a 5, no qual: 1 é Mau e o 5 é Muito Bom.

Gráfico 4 – Classificação do Risco de Controlo Interno



Observa-se que, do total de 40 funcionários, cerca de 60% classificam os seus sectores no domínio do risco de controlo interno de “*Suficiente*”, e cerca de 23%, classificam de “*Insuficiente*”.

⁴¹ Realmente é possível verificar esses factos através da omissão constante das informações da situação patrimonial na CGE, conforme prevê a LEO, no artigo 34º da Lei nº 78/VI/98 de 7 de Dezembro, no entanto são executadas volumados PIP com elevado peso na Infraestruturação, a título de exemplo, aponta-se no PCGE de 2010 na página 204 cerca de 78% (21.146 Milhões de ESC) de imobilizado corpóreo no total do investimento público (PIP), sem registos de amortizações, avaliações de bens e a sua classificação económica registados nos mapas anexados na CGE.

5.1.3 Informação e Comunicação

Ao longo do estudo empírico, pode-se verificar o elevado nível de importância de informação e comunicação exigido em todas às áreas de controlo interno e de gestão de risco.

Do PCGE identificaram-se as seguintes insuficiências, relativamente a informação e comunicação:

- Impossibilidade de apreciar a Conta, no que diz respeito ao património financeiro do Estado, devido as dificuldades pronunciadas na CGE em apresentar os mapas relativos a situação patrimonial; (Cf. PCGE 08,09,10)
- O circuito de informação entre DGT e a DGPCP revela fragilidades, dado à falta de conhecimento por parte da DGPCP de toda movimentação do património, sobretudo na operação via SIGOF; (Cf. PCGE 09: 191)
- A CGE não apresenta os mapas relativos à situação patrimonial (Aplicação produto de empréstimo; Movimento da dívida pública; Balanço da Segurança Social.), conforme dita a LEO;
- No que tange a gestão do PVE nos serviços dos MED, MS e MC, pode-se constatar carência de melhorias no que se refere ao sistema de comunicação com as estruturas desconcentradas e com a DGPCP; (Cf. PCGE 10:206)

Por outro lado, pode-se observar, com as entrevistas, quais foram as insuficiências enfrentadas na comunicação e informação entre a DGPCP e as outras estruturas ministeriais e desconcentradas, a ressaltar:

- A articulação existente entre a DGPCP e os sectores e vice-versa foi classificada entre o mau a suficiente, com enfoque no insuficiente. Ressaltaram-se a articulação a nível processual e ou/ com o MP como a mais deficiente;
- Os processos/dossiês externos remetidos por outros sectores, na maioria das vezes são efetuados de forma incompleta, por outro lado os processos/dossiês

das atividades patrimoniais⁴² internas são normalmente bem instruídos, por as informações a serem tratadas por eles mesmos;

- As medidas corretivas são efetuadas, em grande parte, apenas no momento da análise do dossiê, por parte dos técnicos da DGPCP através do correio eletrônico e telefone;
- Relativamente à DSGP, já foram realizados vários encontros e algumas formações nas áreas da “core business”, mas ainda muito falta por fazer⁴³;
- A identificação das necessidades e os pedidos dos bens e serviços de aquisições públicas não respeitam o previsto no PAA⁴⁴;
- Atraso no desenvolvimento e na implementação do SIGPG conforme o previsto⁴⁵;
- A atual estrutura orgânica do MF, mais precisamente da DGPCP, condiciona, em certa medida, as informações e comunicações que ocorrem, visto que carece de algumas deficiências, a saber⁴⁶:
 - 1) Limitada coesão e clareza em algumas atribuições;
 - 2) Necessidade de criar novas unidades funcionais, no sentido de dar respostas às solicitações feitas⁴⁷;
 - 3) Prevalência de execuções de tarefas mais operacionais do que estratégicas.

⁴² A título de exemplo pode-se falar de uma ação de desocupação de um prédio de Estado arrendado, que normalmente, quem instrui o dossiê é a própria DGPCP, conforme define DLEOE e o Regime Jurídico bens do Estado.

⁴³ Pretendem-se criar um novo protocolo entre a DSGP e as entidades externas (fornecedores de serviços e bens: Enacol, Electra, entre outros) de forma a controlar com maior rigor as despesas. Na DSDP perspectiva-se a divulgação das práticas legais através de um circular de informação.

⁴⁴ A título de exemplo, pode-se falar de pedidos de combustíveis, conforme determina o DLEO e o Regime Jurídico dos Bens do Estado

⁴⁵ O SIGPG, desenvolvido no quadro do PMGPE, não tinha sido, no ano de 2012, concluído, devido a rescisão de contrato com empresa contratada, assumido a Nosi a responsabilidade para sua conclusão (Cf. PCGE 10:203)

⁴⁶ Foi possível saber que a lei orgânica encontram-se em análise, devido à deteção de repetição de certos procedimentos e atribuições;

⁴⁷ Ficou-se a saber da possibilidade de criação de um “Centro de Defesa”, munido de condições para defender o Património do Estado. Trata-se de uma posição defendida pela DGPCP.

Destacamos da análise efetuada que, as razões das insuficiências na comunicação e informação foram as seguintes:

- Insuficiente planeamento e organização estratégica no sistema de comunicação;
- Desmotivação do pessoal técnico;
- Elevada burocratização dos procedimentos processuais e demora nas respostas por parte dos sectores;
- Insuficiências na socialização de informações.

A título confirmatório, dos questionários aplicados tanto na DGPCP como nos restantes sectores ministeriais e estruturas desconcentradas, obtiveram-se os seguintes resultados empíricos:

- Algumas vezes (55%) a articulação entre os sectores fluem com obstáculos;
- A burocratização administrativa (28%) e a ausência do sistema de informação integrado (26%) são os constrangimentos que têm tido influência máxima nos processos de comunicação e informação;
- Raramente (50%) são aplicadas penalizações e sanções no caso de incumprimento da lei.

5.1.4 Atividade de Controlo

Sublinha-se que as insuficiências registadas nas atividades de controlo, segundo o PCGE, foram os seguintes:

- **PCGE**
 - Falta aprovar e implementar o Manual de Controlo Interno; (Cf. PCGE 09: 190)
 - Deficiente organização, periódica e atualizada, do inventário geral dos elementos constitutivos do património do Estado e a falta de consolidação do cadastro dos bens do Estado; (Cf. PCGE 09: 190)
 - Ocorrem na Tabela Dinâmica do SIGOF, registos com erros e incongruências e situações em que as classificações contabilísticas não estão conforme o classificador da receita e despesa aprovado. (Cf. PCGE 09,10)

- No MS, MC e MED, registaram os seguintes factos (Cf. PCGE 10: 210), a realçar:
 - Ausência de amortizações dos bens;
 - Insuficiente controlo dos bens doados;
 - Existência de listagens de bens, do que um verdadeiro inventário exigido conforme as normas, visto que não constam valores de aquisição e outros descritivos inerentes ao inventário.
 - Registos de bens não etiquetados;

➤ **Relatório Final – CFAA**

- Registos de fragilidades a nível da auditoria interna e externa e controlo do processo de aprovisionamento; (PEFA, 2007 apud RL PAGFP de 2011, 2012 12:6)

➤ **Relatórios de Auditorias – ARAP**

Foi realizada uma auditoria ao Sistema de Aquisições Públicas pela empresa de consultoria *MundiServiços*, cuja entidade beneficiária fora a ARAP e a entidade financiadora a Unidade de Coordenação do Projeto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e Governação Económica, tendo como âmbito de atuação compreender o sistema de aquisição pública, os procedimentos de aquisições lançados pela UGAC e UGA do MIEM no decorrer do ano de 2010. Do resultado da auditoria realizada, em agosto de 2012, constatou-se um conjunto de insuficiências e as suas causas no Sistema de Aquisições Públicas existente, em diversas áreas de atuação, produzidas em forma de relatório⁴⁸, a saber:

- A legislação do Sistema de Aquisições Públicas apresenta problemas de desarticulação e incoerência;
- Registo de repetência de funções entre várias entidades⁴⁹, por conseguinte induz a confusão na distinção quanto ao tipo e natureza de atribuição de cada

⁴⁸ Relatório de Auditoria ao Sistema de Aquisições Públicas, referente ao ano de 2010, realizada em agosto de 2012.

⁴⁹ Ocorrência de sobreposição de responsabilidade administrativa entre DGPCP/SCP (estatutos da ARAP – DL15/2008 – artigo 101º), a ARAP (Lei Orgânica do Ministério das Finanças – DL 45/2009 – artigo 33º, nº 1, 2 e 3) e a UGAC (DL 4/2010 – artigo 9º, nº 3).

entidade, que compreendem em simultâneo o controlo e as funções de execução;

- Insuficiência de técnicos (dispondo apenas de dois RH) na DGPCP/DSCP para o desempenho das principais atribuições⁵⁰;
- Elaboração e aprovação de dois diplomas legais, sendo uma inerente à criação, funcionamento e composição das UGA e UGAC⁵¹ e a outra que aprova o regulamento da Lei das Aquisições Públicas⁵², com registo de ordens discordantes e praticas irregulares⁵³;
- Registaram-se incumprimento dos prazos previstos na lei para as aquisições;
- Constataram que nem todos os processos de concurso lançados pela Administração Pública Direta foram orientados pelas UGA ou pela UGAC;
- Foram registados no SIGOF a não cabimentação prévia;
- Observam-se falta de organização das pastas dos processos de concurso⁵⁴;
- Detetou-se lacunas a nível de praticabilidade de atribuições técnicas dos processos concursais;

Considerando essas insuficiências, foram formuladas recomendações para sua concretização num horizonte temporal de curto e médio prazo, a saber:

No Curto Prazo (1 ano)

- ✓ Apostar na capacitação e reforço dos técnicos da DSCP;
- ✓ Investir no estudo e implementação de normas que abrangem todos os pontos da Governação (a nível político, legal, organizacional e orçamental), facilitando a UGA no controlo de todos os processos aquisitivos;

⁵⁰ Nomeadamente, no domínio da produção de normas específicas, orientações técnicas, apoio aos técnicos das UGA, supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados da sua intervenção.

⁵¹ No seu n.º 1 do artigo 8º do Decreto - Lei n.º 4/2010, de 8 de março.

⁵² Decreto-Lei n.º1/2009, de 5 de Janeiro.

⁵³ As ordens são discordantes porque o primeiro diploma referenciado, determina que na Administração Central as UGA devem ser enquadradas nas DGPOG e, enquanto o segundo dita que qualquer entidade adjudicante pode constituir uma UGA, sendo que, na prática verifica-se a tendência da inserção orgânica das UGA nas Direções-Gerais de Planeamento, Orçamento e Gestão (DGPOG). Também registam-se algumas práticas irregulares, visto que no Ministério da Educação a UGA funciona como extensão junto da FICASE e no Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima a UGA, formalmente criada apenas cuida das aquisições técnicas, enquanto as de natureza administrativa são conduzidas pela DGPOG.

⁵⁴ No dossiê foi encontrado cópias de documentos e outras documentações omissas, que demonstram os atos posto em prática durante os processos de aquisição, dificultando o controlo dos atos administrativo.

- ✓ Organizar os processos (dossiês) de aquisição facilitando a sua audibilidade;
- ✓ Apostar na formação das UGA ao nível do componente técnico e legal;
- ✓ Criar um “help Desk” de apoio às UGA, junto a DSCP;
- ✓ Adoção de medidas em relação à inserção orgânica das UGA, na cadeia de valor da DGPOG;
- ✓ Apostar no financiamento da ARAP de modo a garantir a sustentabilidade e independência da mesma;

No Longo Prazo (1-2 anos)

- ✓ Definição e implementação de uma estratégia de desenvolvimento e consolidação do sistema;
- ✓ Harmonização do quadro legal;

A aplicação das entrevistas na DGPCP possibilitou a deteção das insuficiências no desenvolvimento das atividades de controlo patrimonial, tais como:

- Dificuldade na elaboração e no seguimento do planeamento, programação e posterior execução, conforme previsto nos planos estratégicos e operacionais;
- Dificuldade na elaboração dos cadastros e inventários dos bens do Estado⁵⁵, por conseguinte, ausência dos registos de valorização e de amortização dos bens patrimoniais do Estado;
- Existem sectores que á muito não foram objeto de controlo interno a nível financeiro e patrimonial;
- O núcleo de avaliação e fiscalização prevista na orgânica nunca chegou a entrar em funcionamento e a intervenção da IGF nas atividades de controlo dos bens patrimoniais ainda é incipiente.
- Registam-se ocorrência de atos de celebração do contrato de aquisição e serviço pública sem passar pela DGPCP para o efeito de apreciação e autorização conforme determina o DLEO;

São diversas as razões das insuficiências acima apresentadas:

- Realização frequente de atividades imprevistas e urgentes por parte da Direção;

⁵⁵ Motivado pela ausência dos registos de propriedade e decisões legais inadequadas reconhecida pelos controladores e dirigentes, justificado pelo facto de no passado ser reconhecida a propriedade dos bens, mas não a sua posse (passagem dos bens em nome do Estado), o que acarretou conflitos no reconhecimento da titularidade do terreno.

- Escassez de recursos financeiros, materiais e humanos com conhecimento técnico especializado;
- Atraso na implementação do sistema integrado de gestão do património georreferenciado (SIGPG)⁵⁶ que impossibilitou a gestão e controlo dos bens patrimoniais;
- Prevalência de leis desatualizadas, obsoletas e avulsas.

A título confirmatório, dos questionários aplicados tanto na DGPCP, como nos restantes sectores ministeriais e estruturas desconcentradas obteve-se os seguintes resultados empírico, a saber:

A DSDP

- Frequentemente (35%) tem intervindo nas questões inerentes à Defesa do Património do Estado;
- Algumas vezes (53%) enfrenta constrangimentos a nível jurídico de investigação na Defesa e no Ministério Público;
- Das medidas tomadas para colmatar os constrangimentos, algumas vezes (43%), foram as aprovações das novas leis;

A DSGP

- Algumas vezes (50%) tem desempenhado, sem sobressaltos, a sua função em conjunto com a DGPOG;
- Frequentemente (40%), tem enfrentado constrangimento, no exercício das suas funções, a nível de conceção do sistema integrado do cadastro e inventário dos bens; na implementação do plano estratégico dos imóveis do Estado; a nível de avaliação de bens e inspeções patrimoniais.

A DSCP

- Algumas vezes (45%) tem desempenhado, sem sobressaltos, a sua função em conjunto com a DGPOG;
- Algumas vezes (58%), tem enfrentado constrangimentos no exercício das suas funções na implementação do plano estratégico, a nível de gestão por categorias e a nível de gestão de fornecedores.

⁵⁶ Conforme referido noutros pontos deste trabalho, o sistema já se encontra em desenvolvimento.

5.1.5 Sistema Jurídico

Neste ponto foi possível extrair do PCGE as seguintes insuficiências:

- A legislação patrimonial do Estado encontra-se dispersa por diversos diplomas avulsos, com lacunas e alguma desatualização⁵⁷, por isso prevalece a necessidade da sua revisão. (Cf. PCGE 08: 183)
- Prevalece a necessidade de aprovar as instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado. (Cf. PCGE 10: 204)
- Inexistência da regulamentação por portaria do Ministro responsável pela área das Finanças dos critérios valorimétricos de avaliação/e reavaliação, das taxas de amortização e reintegração dos bens, conforme definido no artigo 16º do Decreto - Regulamentar nº 6/98, de 7 de Dezembro; (Cf. PCGE; 08, 09,10)
- Inexistência de regulamento dos princípios e metodologia de inventariação do património financeiro, previsto através da portaria do Ministro responsável pela área das finanças conforme determina o n.º 2 do artigo 7º do Decreto Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro; (Cf. PCGE 08,09,10)

Trata-se de uma componente determinante no aferimento do funcionamento do controlo interno, visto que afeta transversalmente todas as áreas de gestão e controlo dos bens patrimoniais, sendo uma regra determinante a ser seguidos.

Nota-se que, os problemas registados no sistema jurídico e apresentados nos pontos 5.1.1 a 5.1.6. são as verdadeiras insuficiências que integram o sistema jurídico. Em suma, como referido, as insuficiências são: i) desactualização; ii) incoerência; iii) repetências; iv) discordâncias; v) subjectividade.

As principais causas das insuficiências dos componentes de controlo interno existentes, anteriormente referenciados, são de ordem jurídico. Os normativos legais existentes, bem como os instrumentos de gestão da Administração Pública Cabo-verdiana não são respeitados, em determinadas circunstâncias, no decorrer das atividades administrativas, financeiras e patrimoniais. Sendo assim, procurou-se investigar, através da

⁵⁷ Esta situação prevalece até presente data.

aplicação das entrevistas, as verdadeiras razões que estão por trás destas atitudes. Neste caso foi possível apurar os seguintes motivos:

- Desinformação;
- Desresponsabilização;
- Limitados valores éticos;
- Burocratização dos procedimentos;
- Ausência de sensibilização;
- Falta de rigorosidade nas execuções das tarefas.

Sendo assim, conclui-se que as insuficiências das restantes componentes do controlo interno condicionam a aplicabilidade dos normativos legais e vice-versa.

A título confirmatório, dos questionários aplicados tanto na DGPCP como nos restantes sectores ministeriais e estruturas desconcentradas, obtiveram-se os seguintes resultados empíricos:

- Os diplomas legais existentes, inerentes á gestão do património, foram classificados como sendo insuficiente (35%) e suficiente (33%);

Em suma, pode-se constatar as omissões e /ou faltas de informações alusivas ao Património do Estado, nomeadamente⁵⁸:

- Mapas relativos à Situação Patrimonial, previstos na LEO, no artigo 34º da alínea VI da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro.
- Não constam abordagens nos acórdãos dos problemas de fundo, inerentes às obrigações legais⁵⁹, previstas no normativo jurídico, a nível da gestão do Património do Estado.

Destacam-se no quadro abaixo alguns diplomas legais que regimentam o Património do Estado de forma dispersa e desarticulada da realidade Cabo-verdiana:

⁵⁸ CGE e OE (Cf. <http://www.minfin.gov.cv/>; Acórdãos do TCCV (Cf. <http://www.tribunalcontas.cv/>)

⁵⁹ A título de exemplo, pode-se dizer que, na maioria das vezes, não há uma abordagem dos incumprimentos legais inerentes aos procedimentos previstos nos normativos legais do Regime Jurídico de Aquisições Públicas e dos bens patrimoniais do Estado, estipulado na Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro e no Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de Janeiro, entre outros normativos legais existentes.

Quadro 6 – Diplomas Legais do Património do Estado

Designação	Diplomas Legais
Regime Jurídico de Bens Patrimoniais.	Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de Janeiro.
Regime Jurídico dos Bens de Domínio Público Marítimo.	Lei n.º 44/VI/2004, de 12 de Julho.
Regime Jurídico de Aquisições Públicas	Lei n.º 17/VII/2007 de 10 de Setembro.
Regulamenta o Estatuto da ARAP.	Decreto-Lei n.º 15/2008, de 8 de Maio.
Regula a Expropriação de Imóvel	Decreto-Legislativo n.º3/07, 19 de Julho ⁶⁰
Diplomas Legais que definem ZDTI e/ ou ZRPT:	-D. Regulamentar n.º. 7/94, de 23 de Maio. -D. Regulamentar n.º. 8/98, de 31 de Dezembro. -D. Regulamentar n.º. 9/98, de 31 de Dezembro.
Determinam expropriação dos terrenos em ZDTI, e ZRPT.	Decreto-Lei n.º 65/98, de 31 de Dezembro e 43/99, de 6 de Julho.
Regulam a alienação de bens do Estado	Portaria 6/98 de 2 de Novembro
Regulamenta a PVE.	Decreto-lei n.º 16/01. De 27 de Agosto que atualizou o Decreto – Lei 17/91, de 30 de Março.

5.1.6 O Sistema Administrativo e de Recursos Humanos

Este ponto tem uma influência forte e transversal em todos os componentes de controlo interno apresentado no presente estudo.

Foi possível extrair do PCGE as seguintes insuficiências:

- Os sectores públicos não respeitam na íntegra os procedimentos administrativos inerentes às atividades patrimoniais (aquisição, afetação, manutenção e reparação, desafetação, abate, regularização jurídica, doações, permuta, entre outros) conforme prevê as leis aplicadas (Cf. PCGE 09: 182)
- Existência de recursos humanos capacitados insuficientes para dar resposta aos objetivos traçados ⁶¹. (Cf. PCGE; 09,10)

Das entrevistas aplicadas na DGPCP, mais precisamente na Direção de Serviço de Gestão, de Defesa Patrimonial e de Contratação Pública, pode-se detetar mais insuficiências do sistema administrativo e de recursos humanos, a ressaltar:

⁶⁰ Substitui em 2007 a lei n.º 2030/48 de 22 de Junho, visando regular a expropriação de imóveis e direitos, pela extinção da titularidade do expropriado e concomitante transferência desta para o Estado, Autarquias Locais ou qualquer outras entidades públicas e privadas, por causa da utilidade pública e mediante a justa indemnização.

⁶¹ Apesar de alguns funcionários serem contemplados com ações de formação, segundo consta no Relatório de Avaliação Final dos projetos, enquadrado no programa da Reforma da Finanças Públicas ao nível da gestão patrimonial.

- Prevalece ainda, em 2013, um deficiente seguimento dos processos de todas as etapas administrativas previstas nas normas jurídicas;
- O número total dos técnicos que trabalham na DGPCP esta muito aquém do previsto no PE;
- Raras vezes é realizada rotação de funções;
- Registo de acumulação de funções;
- Fraco incentivo dos funcionários da DGPCP;
- Inexistência de um Diretor Técnico;
- Inexistência de coordenadores dos núcleos funcionais;
- O reforço dos técnicos tem sido feito através da aceitação de estagiários;

As razões determinantes dessas insuficiências foram:

- Inexistência de um manual de procedimento administrativo;
- Deficiência de articulação entre as partes interessadas;
- Limitação/congelamento orçamental;
- Sobrecarga de trabalho.

Com base no exposto pode-se concluir que há insuficiência de técnicos especializados, assim como um limitado funcionamento do sistema administrativo.

5.1.7 Monitoração e Seguimento

- Os projetos denominados de “Melhoria da Gestão do Património do Estado” e de “Reforma do Sistema de Aquisições Públicas” foram objetos de acompanhamento e avaliação e segundo o parecer da consultadoria e das partes interessadas, deverão manter a cobertura financeira de financiamento para que as ações decorram de forma contínua. (Cf. PCGE 09,10)

Com este estudo empírico, conclui-se que ainda não foram reunidas as condições necessárias para a realização da monitorização e seguimento no DGPCP, motivado pela falta de recursos humanos, financeiros e materiais.

5.2 Ponto de Situação das Reformas Instituídas

No quadro da Reforma da Gestão do Património do Estado, pode-se saber que, de entre os projetos planeados - SIGPG, A-procurement, Gestão dos Contractos – esses são os selecionados para serem executados, conforme as diretrizes do Plano Estratégico e de Ação. Sublinha-se que no futuro está previsto desenvolver o sistema M&E⁶⁵, entre outros projetos, que realizarão o seguimento e avaliação das obras em construção, bem como uma interação entre eles, em prol de uma eficiente gestão de bens públicos.

Quadro 7 – Ponto de Situação da Reforma

Reformas da Gestão do Património do Estado	Ponto de Situação	Data	Observação
A7. Melhorar a Gestão do Património do Estado e da Contratação Pública			
Estrutura Orgânica – DGPCP	Produção/Execução	2009-2013	Aprovação da nova orgânica - Decreto-Lei n.º 45/2009, de 23 de Novembro.
Plano Estratégico (PE) da DGPCP	Elaborada e aprovado pelo conselho de Ministro	Desde de 2008-2009	Ainda prevalece, em 2013, o PE com horizonte temporal de 3 anos (2009-2011).
A implementação de Modelo Integrado de Gestão de Ativos	Elaborada e aprovada pelo Conselho de Ministro.	Desde de 2008	Falta regulamentar desde de 2008 até presente data.
O desenvolvimento do SIGPG	Neste momento em produção faseada.	Desde de 2008	Em produção (cadastro de Imóvel e PVE) no MAI, MF, MIEM, MS ⁶² .
Inventariação do Móvel, Imóvel e PVE, bem como Cadastro do PE.	Estagnada desde de 2010 a 2011.	Desde de 2009,	As informações recolhidas na CGE são os mesmos desde de 2010 ⁶³ .
Gestão de frotas PVE (Gestão de frota do PVE otimizado)	Não concretizar por falta de financiamento.		
Sistema e-procurement⁶⁴	Em fase de análise		
Gestão dos Contrato de aquisição Pública	Em Desenvolvimento		
Preparação e o Funcionamento das UGA – Unidade de Gestão das Aquisições.	Concluída, embora com muita deficiência.	Desde de 2009	
Reforma do Quadro Legal	Não concluída, devido a falta de financiamento.	Desde de 2008	

⁶² Na segunda fase prevê-se cadastrar e registar os móveis e processos dos bens do Estado.

⁶³ Foram inventariados 1.571 veículos, avaliados em cerca de 1.4 milhões de ECV. 18.921 itens dos bens móveis da administração central inventariados e avaliados em cerca de 512.000.000 ECV. Acresce que foram inventariados cerca de 1229 imóveis dos quais a DGPCP dispõe no mínimo de um documento.

⁶⁴ Trata-se de um sistema que visa em identificar as necessidades de aquisição dos bens do Estado.

⁶⁵ *Monitoring and evaluation*

Conforme as informações recolhidas, a implementação do sistema informático, o SIGPG, foi concebida perspetivando um conjunto de vantagens e oportunidades, a saber:

- Facilidade no investimento dos bens;
- Inserções dos seus valores registados na contabilidade pública;
- Elaboração do Orçamento do Estado mais aproximado à realidade;
- Trata-se um instrumento importante para o planeamento;
- Permite realizar análise do custo e benefício;
- Facilita a tomada de decisões;
- Permite uma gestão descentralizada dos bens, de acordo com os normativos legais em vigor.

Finalmente, pretende-se com a implementação do SIGPG ter um ideia mais concreta dos bens patrimoniais que existem em Cabo Verde e controla-los de melhor forma possível.

A nível macro, sublinha-se que o país foi contemplado com um financiamento por parte do Governo dos Estados Unidos da América, através do Millennium Challenge Corporation (MCC), que assinou, a 12 de Fevereiro de 2012, com o Governo de Cabo Verde um Compacto de 5 anos, no valor de 66 milhões de Dólares Americanos, para reduzir a pobreza através do crescimento económico. Inclui-se, neste âmbito, o Project de Gestão da Propriedade para a Promoção do Investimento (LMI), no montante de 17,3 milhões de Dólares Americanos, visando melhorar o clima de investimento em Cabo Verde através das seguintes formas:

- Melhoria do ambiente legal, institucional e processual, a fim de criar as condições para um aumento da confiabilidade da informação sobre a propriedade;
- Maior eficiência na administração das transações sobre a propriedade e reforçar a proteção dos direitos de propriedade;
- Desenvolvimento e implementação de um novo sistema de informação e gestão da propriedade;
- Clarificação dos direitos sobre parcelas e sobre os limites, nas ilhas-alvo com elevado potencial de investimento.

5.3 Propostas de Melhoria e Considerações Finais

Neste trabalho foi possível efetuar o levantamento geral das insuficiências do Controlo Interno do Património do Estado na Administração Central e identificar as suas causas, com base nisso, propõe-se um conjunto de melhorias em diversas vertentes, a saber:

➔ Ambiente e Cultura Organizacional

Neste contexto, aconselha-se uma atenção redobrada sobre este componente de controlo interno, dado a sua dependência e ao mesmo tempo da sua influência nos restantes componentes, no qual a atitude acertada seria apostar cada vez mais nos valores éticos, competência técnica do pessoal, uma filosofia moderna da administração para uma eficiente gestão de riscos e por último na atribuição de alçadas e responsabilidades, de forma sustentada e estudada, considerando os instrumentos legais e de gestão em vigor.

➔ Riscos de Controlo Interno

Para fazer face aos riscos apontados no ponto 5.1.2 sugerem-se que implementem as medidas previstas no quadro da Reforma das Finanças Públicas com mais celeridade e eficiência, sobretudo a Constituição do Cadastro e Inventário do Estado, a criação de uma lei única, sólida e moderna e um controlo interno munido das ferramentas necessárias para detetar, controlar e mitigar os riscos, auxiliado pelo SIGPG que possui diversas vantagens apontadas no ponto 5.2 e reforçado com o novo projeto a ser desenvolvido, “Project de Gestão da Propriedade”.

Relativamente ao processo de vendas em hasta pública, sugere-se que o pagamento seja realizado via transferência bancária e que as regras e os procedimentos sejam cumpridos com maior rigor e controlo.

➔ Informação e Comunicação

Para colmatar as insuficiências detetadas tanto nas atribuições dos núcleos funcionais da estrutura orgânica, posto em prática durante o seu funcionamento, como na previsão legal das referidas unidades, torna-se necessário rever a orgânica, ampliando as suas atribuições através da criação de mais unidades departamentais e eliminando a redundância na definição das atribuições, bem como reforçar o corpo técnico com perfil

para coordenar cada núcleos funcionais das direcções de serviço da DGPCP e os demais com capacidade técnica para executar as atividade patrimoniais.

Com o trabalho empírico realizado constatou-se a presença de uma gestão funcional, dadas as características estruturais apresentadas, segundo Albuquerque (2011): i) quebra das vias de comunicação entre departamento; ii) proliferação de níveis hierárquicos de gestão, entre outros, conduzindo à deteção de um conjunto de limitações: baixa produtividade; problemas de qualidade da organização na sua integralidade; estrutura burocrática.

Sublinha-se que se deve mudar a política de gestão funcional para a gestão processual, de forma a seguir as diretrizes da reforma em curso em concertação com o Plano Estratégico e Operacional aprovado, na maioria das vezes, trienalmente. Neste quadro, destaca-se a implementação e o funcionamento da SIGPG que deverá arrancar em paralelo e de forma concertada com uma nova estrutura orgânica gerida de forma processual.

O SIGPG⁶⁶ é um sistema de apoio à decisão que visa ajudar os gestores na formulação de estratégia, modelos e ferramentas para análise de informação e tomada de decisão em todas as suas fases. Segundo Albuquerque (2011), este mesmo sistema adequa mais com a aplicação de numa gestão processual que atua na redução de interferências e de perdas decorrentes de interfaces entre áreas funcionais e níveis hierárquicos nas organizações.

Sugere-se aos responsáveis do MF que conceda e autorize o perfil de consulta do SIGOF aos funcionários da DGPCP que têm a necessidade de consultar às informações contabilísticas e financeiras de forma a realizar o acompanhamento e controlo mais rigoroso dos bens patrimoniais.

Acresce que os dirigentes devem apostar num sistema de comunicação e informação cada vez mais fiável e eficiente, marcando encontros periódicos e planeados com os subsectores para colocarem em discussão os problemas enfrentados, em todos níveis, nomeadamente, de comunicação, processual, de recursos humanos, material e

⁶⁶ Dado às características e às vantagens para o controlo e gestão do património do Estado apresentadas.

financeiro, para de seguida apresentarem planos de atuação proativos, dinâmicos e eficientes, que envolvam todas as partes interessadas.

➔ **O Sistema Jurídico**

Os problemas no sistema jurídico Cabo-verdiano apontados ao longo dos levantamentos de insuficiências já são do conhecimento das entidades de controlo interno, sugerindo-se, por isso, a resolução dos problemas através de estudos mais aprofundados e que as intervenções na elaboração das leis não se cinjam apenas aos juristas. Neste caso, devem-se ouvir todos os *stakeholders* (o Sector Público, os Políticos, os Públicos, os Dirigentes e os Controladores Interno e Externo) para poderem levar em consideração as experiências práticas enfrentadas no dia-a-dia e evitar determinadas decisões normativas que poderão lesar o interesse do Estado, caso sejam criadas leis não adequadas à realidade Cabo-verdiana. Considerando que o “Project de Gestão da Propriedade” se encontra numa fase inicial da sua implementação, aconselha-se que sejam munidos de todas as condições para a sua realização, dado a urgência da situação.

– **Circuito Processual - Via Judicial**

Das entrevistas aplicadas constatou-se que os circuitos processuais⁶⁷ que decorrem, via judicial, através do Ministério Público, têm gerado muita insatisfação na DGPCP, sendo o responsável pela instrução dos processos documentais e pela sua remessa ao Ministério Público que tem o papel de defensor do Estado junto aos Tribunais, nos caso de processo de natureza civil e ou contencioso administrativo.

Segundo os entrevistados, várias foram as causas das insatisfações, a saber:

- Uma comunicação de ação contra o Estado, em cima do limite do prazo de resposta de citação, à DGPCP o que contribui, na maioria das vezes, para o resultado de perdas financeiras e físicas de montantes elevados dos bens Patrimoniais do Estado.

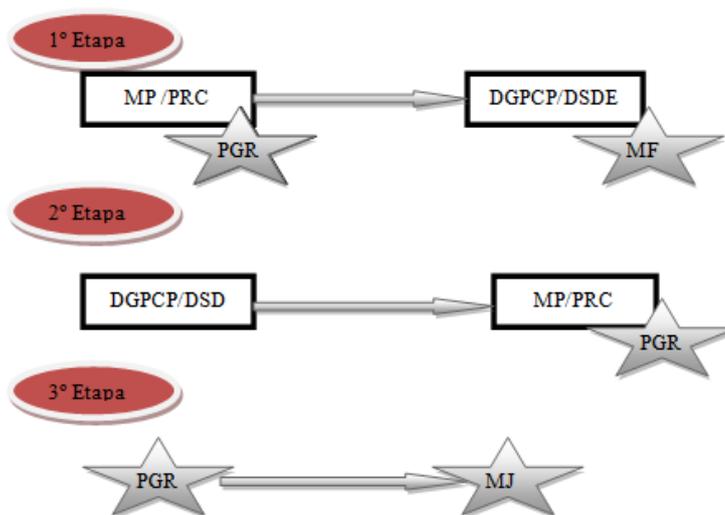
⁶⁷ O circuito dos processos contra o Estado, em vias judiciais, tem seguido os seguintes trâmites, conforme a fonte primária: 1º por exemplo, em caso de uma ação contra o Estado por parte de um individuo ou um particular à reivindicar um terreno ou uma indenização; 2º Cita-se o Ministério Público, neste caso o Procurador da República da Comarca, para um prazo de 20 dias úteis (por exemplo) contestar; 3º O Procurador comunica ao Procurador Geral da República (PGR) os termos do processo; 4º o PGR dá conhecimento ao Ministro da Justiça (MJ); 5º o MJ dá conhecimento ao Ministro, cujo a área e o assunto diz respeito; 6º Esse ministro envia o processo ao Ministro das Finanças e Planeamento (MFP) para que de seguida seja remetido à DGPCP, junto à Direção de Serviço da Defesa, que tem a responsabilidade de recolher os elementos processuais em falta para de seguida enviar ao Procurador da Comarca que elaborará a contestação; 7º elementos processuais são enviados ao MJ, que os envia ao PGR, o qual os envia ao PR.

- Um caminho burocrático e longo de tramitação processual, conforme descrito, provocado na maioria das vezes pela intervenção de várias entidades.
- Dossiê/processo mal instruído, que não permite um entendimento célere, bem como uma análise e um parecer eficiente por parte dos defensores do Estado na DGPCP.

Com base nisso, surge a seguinte proposta de melhoria que poderá ser implementada após a sua regulamentação:

- ✓ O trâmite processual via judicial poderia passar por apenas três etapas, no qual constam as articulações entre o MF, junto à DGPCP e o MJ, junto dos Procuradores (PGR, PRC), onde o PGR e o MJ tomam apenas o conhecimento de um processo em andamento. Acresce que poderão alargar os prazos para responder às citações, dado que trata-se da defesa do Estado, acompanhado da sua complexidade, que representa toda a nação Cabo-verdiana.

Figura 6 – Tramitação Via Judicial



Com base no proposto, poderão registar-se as seguintes vantagens no decorrer da tramitação processual:

- Eficiência na comunicação;
- Resposta célere na organização de instrução processual e numa verdadeira defesa do Estado.
- Salvaguarda do ativo financeiro e patrimonial do Estado;
- Maior controlo dos bens do Estado.

Na DSDE foi manifestada, unanimemente, o interesse pela criação de um Centro de Defesa Central, junto ao MF como respetivo reforço técnico especializados, visando defender o Estado com maior autonomia e sustentabilidade. Considerando uma excelente ideia, propõe-se que também fossem criados gabinetes jurídicos em cada sector ministerial, que representassem o referido Centro de Defesa Central, considerando o volume de tarefas jurídicas imputadas em prol do serviço público.

➔ **Atividade de Controlo**

Ao realizar a investigação científica para aferir se os problemas formulados no ponto 4.1 são confirmatórias, pode-se constatar através das insuficiências levantadas e apresentadas no ponto 5.2 que, efetivamente, em Cabo Verde, até à presente data, o controlo interno no âmbito patrimonial funciona de forma deficitária e que os departamentos ministeriais não possuem condições suficientes para garantir a boa administração dos bens.

Para mudar este panorama, propõe-se, tempestivamente, uma intervenção e tomada de decisões de forma articulada e harmónica por parte dos órgãos de controlo (interno e externo) em todos os níveis, nomeadamente, sectorial, operacional e estratégico na governação pública.

Considerando definição dos objetivos estratégico organizacional em prol de uma “Boa Governação”, a Administração Pública do Estado deverá efetuar a gestão de risco no domínio orçamental, económico, financeiro e patrimonial através da deteção, mitigação e a sua aceitação dos riscos tendo em vista alcançar esses objetivos.

Assim, sugere-se para melhoria do controlo interno, que a Política da Administração Pública consubstanciada na Reforma Financeira, no que tange a gestão e controlo do Património do Estado, deveriam integrar todos os órgãos do controlo, e implementar decisões e as intervenções seguintes:

- Elaboração e implementação de modelos de controlo dos bens patrimoniais, mais adequados e modernos, que integra a Conta de Gerência da contabilidade do tipo orçamental, patrimonial e por último analítico e ou/programático;
- Elaboração e aprovação de leis, modernas, harmónicas e integradas, que garantem a execução dos planos e manuais e procedimentos intuídos para

alcançe dos resultados, tendo em vista o custo e o benefício do investimento realizados;

- Aprovação de documentação de gestão “macro” consubstanciada num estudo, planeamento e programação profunda, num horizonte temporal realista, de forma a evitar problemas de “derrapagens” ocorridas, nomeadamente nos Planos Estratégicos, na definição do Plano de Ação da Reforma Financeira, entre outros;
- Participação conjunta dos intervenientes do controlo interno e externo nas comissões especializadas para fiscalização, auditoria (interna ou externa), inspeções das atividades patrimonial, nomeadamente, nas áreas de contratação pública, inventariação, registos e efetivação de receitas e despesas no domínio orçamental e patrimonial;
- Elaboração dos inventários e cadastros dos bens do Estado, por conseguinte, registos de valorização e de amortização dos bens patrimoniais do Estado.

Em forma de proposta, segue a ilustração de um modelo que poderá substituir o antigo modelo 16⁶⁸, contribuindo com mais rigor no controlo patrimonial através da sua apresentação na Conta de Gerência a nível orçamental:

Figura 7 – Modelo 16

Modelo 16

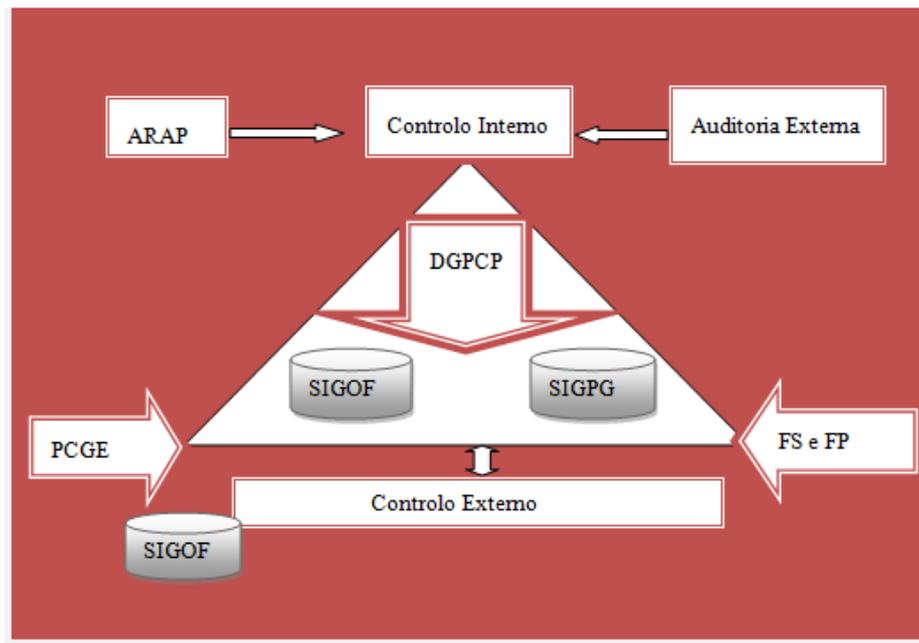
Natureza dos bens	Nº Inventário	Nº Doc.	Classificação de bens	Classificação Económica	Importância	Nº Cabimentação	Autorização da DGPCP	Validação da DGPOG	Registos no SIGPG	Etapas Processuais	Nº Tranf/cheq.
Funcionamento			Imóvel	Imobilizações Corpóreas		123456789	Despacho nº1	SIGOF	nº registo	Completa	
Investimento			Móvel	Imobilizações Corpóreas		753423159	Ofício	SIGOF	nº registo	Incompleta	
Investimento			Obrigações	Receitas de Capital		789852456	Validação no SIGPG	SIGOF	nº registo	Completa	

Na vertente patrimonial, os dados contabilísticos devem ser tratados conforme as delineadas no PNCP e os demais apontados no ponto 2.1.3

Também para um melhor compreensão das propostas de melhorias elencadas acima, segue abaixo uma figura que ilustra a estrutura de governança no sector público proposta para um eficiente controlo interno e externo do Património do Estado:

⁶⁸ O atual modelo 16 exigido na apresentação da conta de gerência, possui apenas umas colunas de nº de documento, inventário, classificação económica, descrição, importância e observação. Trata-se de um modelo simples que não permite um controlo rigoroso dos procedimentos instituídos.

Figura 8 – Modelo de Controlo



OBS: FS – Fiscalização Sucessiva; FP – Fiscalização Prévia

Com esta estrutura, as entidades do controlo interno e externo passarão a desempenhar as tarefas de controlo, de acompanhamento e de avaliação do Património do Estado, com maior eficiência. A DGPCP passará a produzir e extrair relatórios diversos de controlo de gestão, bem como produzir planos diversos de gestão, nomeadamente, Plano de Atividade, Estratégico, Operacional, entre outros, sem grandes sobressaltos. Os auditores do TCCV passarão a realizar o controlo externo com maior qualidade e fiabilidade nas informações recolhidas.

Sublinha-se que a intervenção do controlo interno e externo para verificar a legalidade e regularidade financeira e patrimonial através das análises e cruzamentos dos modelos obrigatórios integrantes na CG e na CGE passarão a ser realizados com mais tempestividade e rigor.

➔ **Experiência Portuguesa no Controlo Interno do Património do Estado - PGPI**

Conforme constam no ponto 2.2.5.1, sublinha-se que o Regime Jurídico Imobiliário do Estado Português, consubstanciado no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, prevê uma eficiente gestão do património imobiliário assente num programa de inventariação, aprovado pela portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, que faz parte integrante dum programa plurianual, denominada de Programa de Gestão do Património Imobiliário,

onde constam os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e os bens imóveis do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos, e os direitos a eles inerentes.

É atribuída a responsabilidade de coordenação e o acompanhamento da execução do PGPI ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP), que depende do responsável máximo pela área das Finanças, composto pela DGTF, pelos responsáveis máximos das Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) – que funcionam juntos das secretárias-gerais de cada ministério ou de serviços e por representante do Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico, IP (IGESPAR).

O SIIE⁶⁹ foi implementado para a realização do inventário através de registos e atualização permanente de informação pelos responsáveis dos serviços da administração direta e indireta do Estado, considerados proprietários e utilizadores de imóveis. Sendo assim, foram atribuídos aos mesmos a incumbência de realizarem inventários, de forma gradual, com base no Plano de Atividade, numa meta de inventariação de 30% em 2009, 2010 e 2011 e 10% em 2012.

Com base nisso, pode-se observar, no quadro abaixo, os seguintes resultados registados e observados no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado de Portugal e aferição de cumprimentos das normas, considerando a política estabelecida para concretização da inventariação e a concretização do PGPI de 2009 a 2012, a ressaltar:

⁶⁹ **SIIE** – Sistema de Informação dos Imóveis do Estado.

Quadro 8 – Resultados da Experiência Portuguesa

Resultados Positivos	Resultados Negativos
<p>Área: Sistema de Informação⁷⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A implementação do SIIE e a sua aderência, de 2009 a 2011, a uma taxa média de 96% das entidades cobertos pelo programa de inventariação; ▪ Observa-se uma tendência de crescimento da aderência das entidades públicas na remeção e registos das informações patrimoniais no SIIE e na Conta de Gerência; ▪ Publicação no sítio da DGTF, de todos os documentos (relatórios de atividade, de estatísticas de bens patrimoniais, planos de ações, leis aplicáveis, entre outros) de gestão e controlo patrimonial produzidos no sector. 	<p>Área: Sistema de Informação⁷¹</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Não comunicação dos sectores ao TCP dos incumprimentos dos deveres da organização e atualização de inventários⁷²; ▪ Registos duplicados e incompletos, com diferenças e com erros no SIIE; ▪ Dificuldades no apuramento do número global de entidades registada no SIIE⁷³ ▪ Em alguns casos o SIIE não permite registar informações de imóvel exigida pela CIBE⁷⁴. ▪ Limitação do SIIE em admitir apenas o registo do “valor mais atual do imóvel⁷⁵” ▪ A conceção do SIIE não previu mecanismos de validação da informação para corrigir, de imediato, os erros praticados pelos utilizadores, nem priorizou adequadamente a função do controlo a exercer pelas UGP e pela DGTF.
<p>Área: Leis e Normas legais⁷⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicação de diplomas legais, mais moderno, sobretudo a partir do ano de 2007, de acordo com as diretrizes da Reforma da Administração Pública, conforme contam nas fontes Secundários. 	<p>Área: Leis e Normas legais⁷⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei orgânica não abrangente; ▪ Normas e procedimentos⁷⁸ não são seguidos na sua integridade e as medidas sancionatórias não são tomadas, dado as limitações nas informações.

Os resultados apresentados acima espelham as experiências positivas e negativas do sistema de gestão e controlo interno do Património do Estado Português, de onde se podem retirar ensinamentos diversos, considerando a fase embrionária em que se encontra

⁷⁰ http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio_PGPI_2011.pdf, consultado em 11 de Janeiro de 2013

⁷¹ Tribunal de Contas de Portugal – Relatório de Auditoria N.º 34 /11 – 2º S – Nov. de 2011 e Relatório de Auditoria N.º 38/10 – 2º S – Nov. de 2010

⁷² Conforme determina o artigo 120º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁷³ Informações constantes no Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE) da Direção Geral da Administração e Emprego Público não atualizado, na altura, após à reestruturação organizacional imposta à Administração Central do Estado, por conseguinte, foi utilizada essas mesmas informações desatualizadas na fase do arranque do SIIE. No entanto esta situação foi resolvida até o final do 1º semestre de 2010.

⁷⁴ Por exemplo pode-se apontar dados dos contratos de locação ou de arrendamento e ou valor de imóvel.

⁷⁵ O que não permitiu dispor concomitantemente de informação, para nomeadamente, efetuarem operações imobiliárias, de inventariação e de implementação do POCP dos valores patrimoniais e de aquisição.

⁷⁶ http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio_PGPI_2011.pdf, consultado em 11 de Janeiro de 2013

⁷⁷ Tribunal de Contas de Portugal – Relatório de Auditoria N.º 34 /11 – 2º S – Nov. de 2011 e Relatório de Auditoria N.º 38/10 – 2º S – Nov. de 2011

⁷⁸ Obrigações legais constantes no PGPI e da LOE.

o Sistema Integrado de Gestão em todo sector da Administração Pública Cabo-verdiana. Por isso, recomenda-se o seguinte:

- Realizar estudos e trabalhos aprofundados a nível de organização e planificação, bem como criar modelos adequados, de forma a registar informações atualizadas e fiáveis no SIGPG.
- Realizar encontros de trabalhos frequentes com as partes interessadas, transmitindo todas informações e procedimentos necessários para uma maior eficiência no trabalho realizado;
- Acompanhar e fazer o controlo permanente do sistema de informação, neste caso do SIGPG, que permitam a identificação dos erros, insuficiências ou incoerências dos dados de forma regular e sistemática;
- Adotar um procedimento de controlo específico para garantir o registo integral e atempado de informação imobiliária;
- Atribuir autorização de perfil do utilizador aos colaboradores de controlo e gestão do património do Estado, de forma adequada, para uma melhor fiabilidade de informações no SIGPG.
- O SIGPG deverá dispor de ferramentas de fácil uso, flexível e adaptável a realidade do País.
- Adotar os resultados positivos implementados pela governação portuguesa;
- Entre os demais.

➤ **Sistemas Administrativos e os Recursos Humanos**

Para além da elaboração dos manuais dos procedimentos administrativos, a DGPCP necessita de apostar na sua desburocratização e num controlo interno de seguimento dos processos administrativos de forma a aferir a legalidade e irregularidade financeira tempestivamente.

A DGPCP funciona, desde sempre, com um número limitado de técnicos especializados e a tendência tem sido de diminuição, sabendo-se que o desafio que enfrenta

é enorme, visto que se trata de um serviço central responsável pela coordenação, exploração, defesa, inventário, alienação dos bens patrimoniais do Estado, bem como do controlo e supervisão da aquisição dos bens móveis e imóveis, serviços sujeitos a contratos e acordos de fornecimentos, entre outras competências. Sendo assim, torna-se urgente a apostar num número considerado de técnico neste sector para poderem dar respostas céleres, eficientes e eficazes nas atribuições incumbidas e atingir os objetivos preconizados.

Para além de reforçar a capacidade técnica na DGPCP, devem-se efetuar rotações nas suas funções, atribuir prémio de desempenho para motivar os trabalhadores nas funções e munir a estrutura orgânica de coordenadores de cada núcleo funcional e sobretudo de um Diretor Geral, entre outras decisões. Também se deve apostar num sistema eficiente de articulação com as partes interessadas.

A Administração Central do Património do Estado é de extrema importância para o país, sobretudo para o desenvolvimento da sua economia, por isso o esforço para sua eficiente funcionalidade deve ser contínuo, assente em estudos aprofundados, investimentos de várias ordens e no reforço de um quadro técnico especializado capaz de dar resposta à altura das suas necessidades.

CONCLUSÃO

A presente investigação empírica debruça sobre o tema intitulado de “ Controlo Interno do Património do Estado”, considerando o caso da administração central de Cabo Verde, visando aferir as insuficiências do controlo interno do património do Estado e suas causas, bem como aprofundar o conhecimento da sua importância na Administração Pública Cabo Verdiana.

Conclusões diversas foram tiradas, a partir dos resultados das análises dos dados qualitativos obtidos após a aplicação da entrevista semiestruturada na DGPCP ao pessoal técnico, representando cerca de 65% da amostra, como principal técnica de recolha de dados. Também aprofundou-se a análise qualitativa com a aplicação do questionário aos 40 colaboradores do sector público Cabo Verdiano, referenciada no ponto 4.3, para o maior enriquecimento da matéria em estudo e por conseguinte para a confirmação e confrontações das informações obtidas na DGPCP através das entrevistas com as respostas dos técnicos dos sectores ministeriais e institutos públicos.

No âmbito do ambiente e a cultura organizacional da Administração Central de Cabo Verde, pode concluir, de acordo com as opiniões dos entrevistados, que a mesma não facilita a concretização das atividades patrimoniais e o alcance dos resultados pretendidos, considerando o papel e a natureza intersectorial de controlo estratégico da Direção Geral do Património e Contratação Pública. Segundo os entrevistados, esse componente de controlo interno não facilita a gestão dos riscos inerentes e o seu controlo, bem como uma boa comunicação entre sectores.

Para os entrevistados existem dificuldades na identificação, na avaliação dos bens patrimoniais e nas respostas aos riscos, por conseguinte, omissões de registos dos elevados custos financeiros e patrimoniais, dado a ausência de cadastro e de inventariação nos sistemas integrados, conforme também aponta o PCGE. Pode constatar, através dos entrevistados que o risco de controlo interno do Património do Estado é bastante elevado. Neste caso, os riscos intangíveis poderão ocorrer com frequência, dado as deficiências e a falta de rigor no controlo dos bens patrimoniais.

Com o estudo empírico, concluiu-se que no sistema de comunicação existem um insuficiente planeamento e organização estratégica, bem como uma deficiente articulação

entre a DGPCP e os sectores ministeriais e desconcentrados, sobretudo com o Ministério Público, devido a ocorrência de elevada burocratização administrativa, omissões das informações trabalhadas e reportadas.

No que tange à atividade de controlo, os entrevistados da DGPCP alegaram que ainda prevalecem dificuldades na elaboração e no seguimento do planeamento, programação e posterior execução, sobretudo a nível dos inventários e cadastros dos bens do Estado, por conseguinte regista-se um deficiente funcionamento da atividade do controlo interno, o que limita o controlo externo.

Por outro lado, ao analisar as fontes primárias obtidas e as fontes secundárias, apontadas no ponto 5., verifica-se que o sistema jurídico posto em prática apresenta problemas de incoerências, repetências, e encontra-se desatualizado. Por conseguinte, conclui-se que as insuficiências das restantes componentes do controlo interno condicionam a aplicabilidade dos normativos legais e vice-versa.

Para além da confirmação obtida pelos entrevistados, pode-se fazer a observação direta na DGPCP e concluir que no sistema administrativo e de recursos humanos registam-se um insuficiente número de técnicos especializados, assim como delimitado funcionamento do sistema administrativo.

Os entrevistados afirmaram que a componente da monitoração e seguimento ainda não funciona na DGPCP, o que leva a concluir que este facto tem delimitado o controlo interno do património do Estado.

Todas essas insuficiências levantadas no controlo interno do Património do Estado de Cabo Verde, bem como as suas causas, contribui para concluir que realmente os problemas levantados no ponto 4.1 se confirmam.

Pode-se afirmar que realmente a sociedade Cabo-verdiana, mais precisamente, os funcionários públicos, precisam de se consciencializar da importância dos valores éticos, da responsabilização, das competências técnicas e investir cada vez mais numa mudança de atitude que contribuirão para a concretização dos objetivos traçados, por conseguinte obtenção de ganhos que contribuem para o crescimento do país.

Os dirigentes públicos devem integrar-se junto da sua equipe de trabalho e munir-se das ferramentas necessárias para atingir os resultados planeados, considerando os modelos de controlo interno apontados ao longo da dissertação, visto que, segundo Santos (2010) o mesmo tem um papel importante no sector público, protege o Património do Estado, segue as normas direcionadas à fiscalização, acompanha os registos e aplicação dos recursos públicos, zela e protege os dirigentes do sector público, das penalidades e ações futuras por parte dos órgãos de fiscalização externo.

Ao analisar este estudo de caso, conclui-se que, o modelo de controlo interno, apresentado pelo COSO conseguiu demonstrar que, efetivamente, numa organização existe uma relação entre os objetivos preconizados a alcançar e os componentes da gestão de riscos corporativos necessários para atingir a eficácia.

Convém destacar ainda que durante a realização do presente estudo foram enfrentados um conjunto de constrangimentos, a saber:

- São ínfimos os livros, revistas ou estudos realizados sobre o Controlo do Património do Estado de Cabo Verde;
- Observou-se uma certa lentidão do pessoal para responder as mensagens e colaborar no preenchimento dos questionários;
- No sítio online dos sectores envolventes no estudo não consta informações sobre as suas atividades;
- Receios por parte dos respondentes em aprofundar questões relacionadas com o controlo interno do Património do Estado;
- Algumas recusas por parte de alguns colaboradores no preenchimento dos questionários e entrevistas.

Esses constrangimentos, por conseguinte, levaram com que o propósito do questionário não fosse totalmente alcançado, pois só se conseguiu efetuar a confirmação de alguns aspetos consideradas muito importante para o conhecimento do funcionamento da atividade patrimonial e do controlo interno.

Assim, recomenda-se, no futuro próximo, a continuidade do estudo empírico, por parte dos interessados, nos seguintes temas:

- O impacto do sistema de informação no controlo interno do Património do Estado;
- A eficácia e eficiência do controlo interno do património do Estado na Contabilidade Pública;
- Os resultados do controlo interno e externo do Património do Estado.

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, Jader Cristiano Magalhães Florianópolis (2011), Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.150p.: il. Acesso em 29 de Dezembro de 2012; disponível em <http://pt.scribd.com/doc/92363676/Sistema-de-informacao-e-comunicacao-no-sector-publico>.
- Almeida, Maria Amélia Pacheco Nunes (2012), *Aprender a Gerir as Organizações no Século XXI – Novos contributos*, Lisboa, 2ª Edições, Áreas Editora.
- Alves, Jorge (2004), *Bens de domínio público: classificação, avaliação e contabilização em Portugal*, Braga: Universidade do Minho. Dissertação de Mestrado.
- ARAP – Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (2012), *Auditoria ao Sistema de Aquisições Públicas 2010*. Praia
- Baranâno, Ana Maria (2008), *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Bernardino, Mário (2006), *Aquisição de Bens e Serviços na Administração Pública*, Coimbra, Edições Almedina.
- Bio, Sérgio Rodrigues (1996), *Sistema de informação: um enfoque gerencial*, São Paulo, Editora Atlas S.A.
- Caetano, Marcello (1937), *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, 10ª Edições Almedina. Reedição de 2010.
- Caiado, António C. Pires; Carvalho, João Baptista da Costa; Silveira, Olga Cristina Pacheco (2007), *Contabilidade Pública – Casos Práticos*, Lisboa, Áreas Editora.
- Carvalho, João B. Costa; Afonso, Jorge M. Alves (2006), *Cadastro e Inventário dos Bens do Estado – CIBE*, Publisher Team.
- Catarino, João Ricardo (2012), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, Edições Almedina.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Volume II, Âncora Editora.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO - (2007), *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada* Traduzida pela PricewaterhouseCoopers com a colaboração dos profissionais da AUDIBRA.
- Coopers & Librand (1997), *Los Nuevos Conceptos de Control Interno – Informe COSO*, Ed. Días de Santos, Madrid.

- Correa, Serzedelo (2001), *Perspectivas para o Controle Social e Transparência da Administração Pública*, Tribunal de Contas da União.
- Costa, A. Carvalho; Torres, Maria do Rosário (1996), *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*, Reis dos Livros, Áreas Editora.
- Coutinho, José Roberto de Andrade (2005), *Gestão Patrimonial na Administração Pública*, Rio de Janeiro; Lúmen Júris.
- DGPCP – Direção Geral do Património e Contratação Pública – (2009), *Plano Estratégico 2009 a 2011*. Praia
- Drucker, Peter F. (2000), *Desafios da Gestão para o Século XXI*, Civilização Editora.
- Drucker, Peter F. (2009), *O essencial de Drucker*, 2ª Edição, Actual Editora.
- Drucker, Peter F. (2012), *Uma Sociedade Funcional*, 1ª Edição, Uma editora do Grupo Le Ya.
- Esperança, José Paulo; Sousa, Ana; Pereira, Ivo; Soares, Elisabete (2011), *Corporate Governance no Espaço Lusófono*, Editores, Lda.
- Fayol, Henri (1950), *Teoria Clássica da Administração*, Editora São Paulo.
- Feliciano, Sandra Sofia Fernandes (2010), *Bens do Domínio Público: Reconhecimento, Valorimetria e Impacto na Avaliação Financeira dos Municípios de Lisboa e do Porto*, Dissertação de Mestrado em Contabilidade, ISCTE Business School – Instituto Universitário de Lisboa.
- Fernandes, J. (1991), *Domínio Privado – Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume IV. Direção de José Pedro Fernandes.
- Fonseca, Fátima (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias – O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Frade, Carlos Manuel (2003), *Gestão das Organizações Públicas e Controlo do Imobilizado*, Lisboa, Áreas Editora.
- Franco, António de Sousa (1993), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª Edição, Volumes I e II, Coimbra, Edições Almedina.
- Gollo, Rogério Roberto (2007), *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura e Gerenciamento de Risco na Empresa – Integrated Framework, COSO-ERM – Executive Summary*, Traduzida pela AUDIBRA e PricewaterhouseCooper. Acesso em 12 de Junho de 2007, Disponível em http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf.
- Hugues, Jordan; Neves, João Carvalho; Rodrigues, José Azevedo (2011), *O Controlo de Gestão*, 9.ª edição, Áreas Editora.
- IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO de ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (2001), *Compreendendo a gestão patrimonial à Luz da LRF*, Unidade de estudo 5, LRF.

- IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (2001), *Governance in the Public Sector: A Governance Body Perspective*. New York, International Federation of Accountants.
- IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (2006), *Internal Control – A Review of Current Developments*. New York, PAIB Technical Manager.
- IIAA – INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (1997), *Control Model Implementations Best Practices*. Florida, Institute of Internal Auditors Research Foundation.
- INA – INSTITUTO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO (2002), *A reinvenção da função pública: da burocracia a gestão*, Lisboa, Fundação Gulbenkian
- INA – INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO (2000), *Moderna Gestão Pública*, Ata Geral do 2.º Encontro INA, Lisboa.
- INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (2007), *Diretrizes para as Normas de Controlo Interno do Sector Público* Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther, Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- King, Alfredo M. King (2011), *Internal Control of Fixed Assets* Editor John Wiley and Sons Ltd.
- Manual do Revisor Oficial de Contas (2000), Directriz de Revisão/Auditoria 410. Portugal. Acesso em 28 de Maio de 2013, Disponível em <http://www.infocontab.com.pt/download/DRA/DRA410.pdf>
- Marçal, Nelson; Marques, Fernando Luís (2011), *Manual de Auditoria e Controlo Interno no Sector Público*, Edições Sílabo, 1ª Edição, Lisboa.
- Monteiro, Sónia Maria da Silva (2000), *A Inventariação e Avaliação do Património do Estado: Novos Desenvolvimento*, Jornal do Técnico de Contas e da Empresa (JTCE), nº33
- Moreno, Carlos (1997), *Finanças Públicas Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, Portugal, EDIUAL.
- Mota, Paulo R.; Bandeira, Mariana Lima (2003), *Responsabilidade Pública: os reflexos da diversidade ética na gestão pública*, “VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct.”
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e cidadania na Administração Pública”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista, *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pige, Benoit (2008), *Gouvernance, Contrôle et Audit des Organisations*, Economica.

- Pinedo, Michael (2010), *Operational Control in Asset Management*, SIMCORP STRATEGYLAB.
- Rascão, José Poças (2012), *Novas Realidades na Gestão e na Gestão da Informação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Reis, Isabel de Jesus Costa (2005), *Sistema de Controlo Interno – Estudo de Caso numa Escola de Ensino Superior Público*, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Universidade de Aveiro.
- Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, INA EDITORA.
- Santos, Alaelson Cruz (2012), *Auditoria Governamental, curso de pós graduação senso em gestão pública: orçamento, execução e responsabilidade fiscal*.
- Sigma (1996), *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes, études comparatives des pratiques*, OCDE, Paris.
- Silva, Vasco Nunes (1990), *Estado e Corrupção – Controlo Administrativo*, in *Jornadas sobre o Fenómeno da Corrupção*, Lisboa, AACC.
- Tavares, José F.F. (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Gráfica de Coimbra, LDA.
- Jordão, Ricardo Vinícius Dias; Souza, Antônio Artur; Teddo, Anna Carolina (2012), *Governança Corporativa e Ética de Negócios: Uma análise nos principais modelos internacionais de controle interno*, Revista Eletrônica Sistema & Gestão volume 7, numero1, pp 76-92, DOI: 10.7177/sg.2012.v7.n1.a5.
- Teixeira, António Braz (1990), *Finanças Publicas e Direito Financeiro*, AAFDL.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2008), *Regulação de Serviços Públicos e Controle Externo*, Brasília.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2009), *Critério Gerais de Controlo Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países*, da Secretaria Adjunta de Planeamento e Procedimentos; Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controlo, Brasília.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2012), *Governança no Sector Público-Fundamentos*; Instituto Serzedello Corrêa, Brasília.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE (2007), *Manual de Formação em Auditoria*, Formação Financiada pelo Projeto do Banco Mundial TF055948.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE (2010), *Parecer Sobre A Conta Geral do Estado Do Ano de 2007*, Cabo Verde.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE (2011), *Parecer Sobre A Conta Geral do Estado Do Ano de 2008* Cabo Verde.

- TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE (2012), *Parecer Sobre A Conta Geral do Estado Do Ano de 2009*, Cabo Verde.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (2008), *Sistema de Controlo das Operações no Âmbito do Património Imobiliário do Estado*, RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º52.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (2009), *Controlo do Património Imobiliário do Estado do Ano de 2008*, RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º40.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (2010), *Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado*, RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º38 .
- TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (2011), *A Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado*, RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º34.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (2011), *Coletânea de Legislação do Tribunal de Contas 5ª Edição*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- UCRE – UNIDADE DE COORDENAÇÃO DE REFORMA DO ESTADO (2009), “Fórum Reforma do Estado e Competitividade: Paineis 1 - Ganhos conseguidos com a Modernização Administrativa; Reformas Financeiras e Fiscais”. Cidade da Praia, 27 de dezembro de 2009, com apoio do Ministério da Economia, Crescimento e Competitividade e pelo Sistema das Nações Unidas; acesso em a 28 de fevereiro de 2013; disponível em <http://www.reformadoestado.gov.cv/index.php?Itemid=544>.
- UCRE – UNIDADE DE COORDENAÇÃO DE REFORMA DO ESTADO (2006), “Linhas Gerais do Programa de Reforma de Estado” acesso em 28 de fevereiro de 2013; disponível em <http://www.reformadoestado.gov.cv/index.php>.
- Unidade da Coordenação da Reforma do Ministério das Finanças (2011), *Plano de Ação de Gestão de Finanças Públicas 2009-2012*. Praia
- UNITED NATIONS (1987), *Planning and Control of Public Current Expenditure*, New York, United Nations.

CIBERGRAFIA

<http://www.eca.eu.int>

<http://www.iasb.org>

<http://www.ifac.org/>

<http://www.ipai.pt/>

<http://www.tcontas.pt/>

<http://www.tribunalcontas.cv/>

<http://www.minfin.gov.cv/>

<http://www.fasb.org/>

<http://www.ic.coso.org/>

<http://www.intosaijournal.org/>

<http://www.issai.org/>

<http://www.tcu.gov.br/>

<http://www.minfin.gov.cv/>

<http://www.reformadoestado.gov.cv/>

LEGISLAÇÃO

✓ Diplomas Cabo-verdianos

- Decreto – Lei 10/2006, 30 /06, Plano Nacional da Contabilidade Pública
- Decreto Regulamentar 6/98, de 7/12, Regulamenta a Organização do Cadastro, do Inventário e o controlo dos bens patrimoniais
- Decreto-Legislativo n.º3/07, 19 de Julho, Regula a Expropriação de Imóvel
- Decreto-Lei 1/2009, de 10/08, Regulamento da Lei das Aquisições Públicas
- Decreto-Lei 13/97, de 01/07, Estatuto de Pessoal Dirigente da Função Pública.
- Decreto-Lei 15/2008, de 8/05, Estatutos da Autoridade de Aquisição Pública
- Decreto-Lei 2/97, de 21/01, Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais
- Decreto-Lei 29/2001, de 19/11, Regime de Administração Financeira do Estado
- Decreto-Lei 31/94, de 02/05, Regime Jurídico das empreitadas de Obras Públicas
- Decreto-Lei 45/2009, de 23/11, Diploma Orgânico do Ministério das Finanças e Planeamento
- Decreto-Lei 46/2008, de 29/12, Normas e Procedimentos à Execução do Orçamento do Estado para o ano de 2009
- Decreto-Lei 49/2007, de 28/12, Normas e Procedimentos à Execução do Orçamento do Estado para o ano de 2008
- Decreto-Lei 55/2004, de 27/12, Diploma Orgânico do Ministério das Finanças e Planeamento
- Decreto-Lei 69/2009, de 30/12, Normas e Procedimentos à Execução do Orçamento do Estado para o ano de 2010
- Decreto-Lei nº 65/1998, de 31 de Dezembro e 43/99, de 6 de Julho, determinam expropriação dos terrenos em ZDTI, e ZRPT.
- Lei 17/VII/2007, de 10/08, Regime Jurídico das Aquisições Públicas
- Lei 20/VII/2007, de 28/12, Orçamento do Estado para o ano de 2008
- Lei 34/VII/2008, de 29/12, Orçamento do Estado para o ano de 2009
- Lei 48/VII/2009, de 29/12, Orçamento do Estado para o ano de 2010
- Lei 84/IV/93, de 12/07, Lei Orgânica do Tribunal de Contas
- Lei nº 44/VI/2004, de 12 de Julho Regime Jurídico dos Bens de Domínio Público Marítimo
- Portaria 6/98 de 2 de Novembro, Regulam a alienação de bens do Estado

✓ **Diplomas Portugueses**

- Decreto Regulamentar 27/99, de 12/11, estabelece a forma de operacionalizar o SCI
- Decreto-Lei 134/2012, de 29/ 06, Regime Jurídico da Organização e Funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística
- Decreto-Lei 155/92, de 28/7, Regime da Administração Financeira do Estado
- Decreto-Lei 166/98, de 25/7, instituiu o SCI na Administração Financeira do Estado
- Decreto-Lei 232/97, de 3/1, Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)
- Decreto-Lei 280/2007 de 7/08, corporiza a reforma do regime imobiliário público
- Lei 477/80, de 15/10, Normas sobre a Organização e Atualização do Inventário Geral dos elementos Constitutivos do Património do Estado
- Portaria 42/2001, de 19/01, Aprova a orientação da CNCAP nº. 2/2000 – sobre a aplicação do CIBE.
- Portaria 671/2000, de 17/04, Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.

APÊNDICES

Apêndice nº1

Carta enviada para apresentação e aplicação do guião de entrevista

Exmo. (a) Senhor (a)

N. Ref.../.../2013

Praia, ... de Maio de
2013

Assunto: Entrevista – dados objeto de estudo para Dissertação

No quadro do desenvolvimento da Dissertação de Mestrado em Gestão na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, intitulada “ Controlo Interno do Património do Estado: O caso da Administração Central de Cabo Verde”, sob a orientação dos professores Doutor Ilídio Lopes e Doutora Susana Jorge, gostaria de solicitar a v/ colaboração.

O objetivo principal é investigar um conjunto de problemas que refletem insuficiência do controlo interno do Património do Estado em Cabo Verde, procurando as suas causas e, por outro propor adequado mecanismo de controlo que permita prevenir as ações de risco e atingir os resultados pretendidos, conforme emana dos normativos.

Para a realização desta investigação é necessário realizar entrevistas a alguns funcionários deste sector público.

A entrevista demora aproximadamente 40 minutos, apresento algumas questões que fazem parte do guião da entrevista:

1. Na sua opinião, achas que a nova estrutura orgânica⁷⁹ corresponde os objetivos preconizados? Ou ainda existem, numa certa medida, deficiências estruturais?
2. Qual é a sua opinião (vantagens e desvantagens) sobre a implementação do SIGPG⁸⁰?
3. As estratégias, os objetivos e os resultados da atividade patrimonial deste sector estão sendo realizadas?

⁷⁹ Consubstanciado pelo Decreto-Lei nº 45/2009, de 23 de Novembro de 2009.

⁸⁰ SIGPG – Sistema de Informação de Gestão do Património Georreferenciado.

4. Indica as atividades patrimoniais consideradas de elevado risco para o sistema financeiro e patrimonial?
- I. Imobilizado
 - II. Compras / aquisição pública
 - III. Afetação/ reafecção
 - IV. Expropriação
 - V. Vendas/Abates
 - VI. Outras (especifique)

Com base na resposta dada explica as razões.

5. Nos últimos anos consideras que a sua instituição em concertação com a estrutura central têm elaborado e seguido o planeamento, a programação e, posterior, a execução conforme previsto nos grandes planos estratégico e operacional?
6. Está formalmente estabelecido o princípio da rotação de funções entre os empregados de cada secção e de secções diferentes?

Agradeça muito a Vossa colaboração, dado que este questionário é de extrema importância para o presente estudo que, por sua vez, procura dar um contributo relevante para o controlo interno da Administração Pública de Cabo Verde.

Com os melhores cumprimentos,

Sónia Helena Monteiro Correia

Apêndice nº2

✓ Guião de Entrevista aplicada na Direção Geral do Património e Contratação Pública

Guião de Entrevista Semi -Estruturada

Objetivos Gerais:

Consistem em, por um lado, identificar as insuficiências existentes no controlo interno do património do Estado em Cabo Verde, procurando as suas causas e, por outro propor um adequado mecanismo de controlo que permita prevenir as ações de risco e atingir os resultados pretendidos, conforme emana dos normativos.

Questões Específico de investigação:

- **Levantamento das insuficiências e das suas causas**

I. O Sistema de Comunicação e Informação

I.1 Como classifica as articulações (escolhendo apenas uma dessas classificações: Mau, Insuficiente, Suficiente, Bom, Muito Bom) entre os serviços centrais e os desconcentrados da Administração Pública no que concerne ao controlo da gestão patrimonial? Com base na resposta indica as razões.

I.2 Como avalia a forma como os processos têm sido seguidos?

I.3 O feedback para as tomadas das medidas corretiva é exercido tempestivamente quando os processos (de aquisição, arrendamento, alienação, ou de abate) estiverem mal instruídos, incoerente ou ilegal e irregular?

I.4 Na sua opinião acha que a nova estrutura orgânica⁸¹ corresponde os objetivos preconizado? Ou ainda existem, numa certa medida, deficiências estruturais?

I.5 Qual é a sua opinião (vantagens e desvantagens) sobre a implementação do SIGPG⁸²?

I.6 O SIGPG entrará em funcionamento ainda este ano?

⁸¹ Consubstanciado pelo Decreto-Lei nº 45/2009, de 23 de Novembro de 2009.

⁸² SIGPG – Sistema de Informação de Gestão do Património Georeferenciado.

II. Ambiente de Controlo, Cultura Organizacional e Riscos de Controlo Interno

II.1 As estratégia, os objetivos e os resultados da atividade patrimonial deste sector estão sendo realizadas?

II.2 O ambiente interno e a cultura organizacional existente facilita a concretização das atividades patrimoniais e o alcance dos resultados pretendidos? Conforme a resposta indica as razões.

II.3 Indica as atividades patrimoniais consideradas de elevado risco para o sistema financeiro e patrimonial:

- Imobilizado;
- Compras / aquisição pública;
- Afetação ou reafectação;
- Expropriação;
- Arrendamento;
- Vendas/Abates;
- Outras (especifique).

Com base na resposta dada explica as razões.

II.4 Que medidas estão sendo tomadas para mitigar os riscos inerentes às atividades patrimoniais?

- Elaboração de auto entrega e de saída dos mobiliários cedidos ou afetos;
- Inventariação;
- As fichas de todos os bens móveis e imóveis estão sempre atualizadas;
- Reconciliação entre os registos contante no inventário e o constante no registo contabilísticos;
- Outros (especifique)

III. Atividade de Controlo Patrimonial

III.1 Nos últimos anos considera que a sua instituição em concertação com a estrutura central têm elaborado e seguido o planeamento, a programação e, posterior, a execução conforme previsto nos grandes planos estratégico e operacional?

III.2 Na sua opinião, diga o que condicionam a elaboração dos inventários e cadastro dos bens do Estado, bem como a ausência dos registos de valorizações e de amortizações dos bens patrimoniais do Estado?

III.3 Que medidas estão a ser tomadas para colmatar às dificuldades supramencionadas?

Na sua opinião estas são as medidas certas?

III.4 O Modelo Integrado de Gestão dos Ativos está a funcionar em pleno?

III.5 No quadro da gestão patrimonial que atividade considera melhor controlada:

- Móvel
- Imóvel
- Parque de Veículo de Automóvel
- Outro (especifique)

IV. O Sistema Administrativo e de Recursos Humanos

IV.1 Na prática considera que os processos de âmbito patrimonial têm percorrido todas as etapas administrativas (como por exemplo: aquisição, afetação, inventariação, abates ou alienação) conforme as normas em vigor?

IV.2 Na sua opinião, o que pensa sobre os níveis de frequências de erros, falhas ou falta de cumprimento dos procedimentos administrativos?

IV.3 Qual é a sua opinião sobre número e a especialização de equipa técnica existente?

IV.4 Atualmente quantas pessoas trabalham nesta entidade?

IV.5 Está formalmente estabelecido o princípio da rotação de funções entre os empregados de cada secção e de secções diferentes?

IV.6 Todos os documentos em circulação no organismo são numerados tipograficamente?

V. O Sistema Jurídico

V.1 Quais as causas da ineficiência na implementação dos instrumentos de gestão patrimonial estabelecidos e do incumprimento dos normativos legais existentes na Administração Pública Cabo Verdiana?

VI. Monitorização e Seguimento

VI.1 Na sua opinião as monitorizações e seguimentos das atividades patrimoniais e projetos inerentes posto em prática são os mais apropriados? Conforme a resposta, diga-me as razões.

Questões Gerais de investigação:

- Que medidas e procedimentos apropriados se podem propor, tendo em vista a melhoria do controlo interno no âmbito patrimonial?
- Como avalia a intervenção dos controladores internos (IGF, Tutela, entre outros)?

Apêndice nº3

Carta enviada para apresentação e aplicação do questionário

Mestrado em Gestão

“CONTROLO INTERNO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO: O CASO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE CABO VERDE”

Enquadramento

Este questionários tem a finalidade investigar um conjunto de problemas que refletem insuficiência do controlo interno do Património do Estado em Cabo Verde, procurando as suas causas e, por outro, propor adequado mecanismo de controlo que permita prevenir as ações de risco e atingir os resultados pretendidos, conforme emana dos normativos.

A confidencialidade das suas respostas será integralmente respeitada, sendo tratada e utilizada unicamente para uso exclusivo do autor e divulgados nesta Dissertação apenas de forma agregada. Neste sentido, é imprescindível que as suas respostas sejam sinceras.

O questionário demora cerca de 20 minutos a ser preenchido e encontra-se organizado da seguinte forma:

- A) Dados da Entidade
- B) O Sistema de Comunicação/Informação
- C) O Sistema Administrativo e de Recursos Humanos
- D) A Defesa do Património
- E) A Gestão do Património
- F) A Gestão da Contratação Pública
- G) O Sistema Jurídico
- H) Ambiente Interno, Cultura Organizacional e Risco de Controlo Interno

Agradeça muito a Vossa colaboração, dado que este questionário é de extrema importância para o presente estudo que, por sua vez, procura dar um contributo relevante para o controlo interno da Administração Pública de Cabo Verde.

Apêndice nº4

✓ Questionário aplicado

Questionário

Controlo Interno do Património do Estado - O Caso da Administração Central de Cabo Verde

A) Dados da Entidade

- 1) Entidade/Ministério: _____
2) Departamento: _____
3) N.º de funcionários: _____

B) O Sistema de Comunicação/Informação

1) Como classifica a importância de esta entidade estar articulada com os outros organismos/serviços indicados (numa escala de 1 a 5, em que: 1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta)

	1	2	3	4	5
- Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas	<input type="checkbox"/>				
- Direcção Geral de Planeamento Orçamento e Gestão	<input type="checkbox"/>				
- Direcção Geral de Património e Contratação Pública	<input type="checkbox"/>				
- Direcção Nacional de Orçamento e Contabilidade Pública	<input type="checkbox"/>				
- Unidade de Coord. E Reforma do Estado	<input type="checkbox"/>				
- Núcleo Operacional da Sociedade de Informação	<input type="checkbox"/>				
- Ministério Público	<input type="checkbox"/>				
- Regulador Financeiro	<input type="checkbox"/>				
- Serviço Ordenador	<input type="checkbox"/>				
- Tribunal de Contas	<input type="checkbox"/>				

2) Na sua opinião as articulações entre esta entidade e os referidos sectores fluem com obstáculos (numa escala de 1 a 5, em que: 1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

3) No seu entender quais os contrangimentos que mais influência tem sobre os processos informativo/comunicação desta entidade com os serviços referenciados ou vice versa (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada influência ; 5-Da máxima influência. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

	1	2	3	4	5
- A burocratização administrativa	<input type="checkbox"/>				
- A ausência de responsabilização	<input type="checkbox"/>				
- Uma deficiente organização	<input type="checkbox"/>				
- Ausência do sistema Inf.integrado	<input type="checkbox"/>				
- Limitação nos Meios de Comunicações	<input type="checkbox"/>				
- As incoerências nos diplomas legais	<input type="checkbox"/>				

4) Na sua opinião, achas que o sistema de informação utilizado tem funcionado normalmente (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

5) Como classifica o funcionamento do sistema abaixo indicado (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta).

	1	2	3	4	5
- EGOV	<input type="checkbox"/>				
- SIGOF	<input type="checkbox"/>				
- Outro (especifique) _____	<input type="checkbox"/>				

6) Este serviço tem remetido os processos à DGPCP*para o efeito de apreciação e aprovação conforme emana a Lei de Execução Orçamental (LEO) (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

7) As penalizações e sanções são exercidas caso os processos não estejam conforme a LEO (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

C) O Sistema Administrativo e de Recursos Humanos

1) Como avalia o nível de motivação profissional do pessoal no local de trabalho (Assinale com uma cruz a sua resposta) ?

-	Mau	1	<input type="checkbox"/>
-	Insuficiente	2	<input type="checkbox"/>
-	Suficiente	3	<input type="checkbox"/>
-	Bom	4	<input type="checkbox"/>
-	Muito Bom	5	<input type="checkbox"/>

2) Se a resposta acima for entre o ponto 1 a 3 responda esta questão. Quais as razões que conduziram a desmotivação de trabalho (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemete; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?:

		1	2	3	4	5
-	Baixa formação na área	<input type="checkbox"/>				
-	Tramites processual longo e moroso	<input type="checkbox"/>				
-	Sobrecarregamento de tarefas	<input type="checkbox"/>				
-	Baixos resultados preconizados	<input type="checkbox"/>				
-	Deficiente articulação	<input type="checkbox"/>				

3) Neste sector existe um manual de procedimento/ regulamento interno (Assinale com uma cruz a sua resposta)?

Sim Não

4) O trabalho administrativo é desempenhado na sua maioria (Assinale com uma cruz a sua resposta) :

-	Manualmente	<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
-	Offices	<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não

5) No seu entender a organização dos arquivos neste sector esta condicionados pelas razões apontadas a baixo (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemete; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

		1	2	3	4	5
-	Falta de pessoal	<input type="checkbox"/>				
-	Ausência de sistema informático	<input type="checkbox"/>				
-	Entrada de avultados processos mal instruídos	<input type="checkbox"/>				
-	Outros (especifique)	<input type="checkbox"/>				

D) A Defesa do Património

1) A DGPCP, mais precisamente a unidade de Defesa Patrimonial tem intervido nas questões inerentes a defesa do Património do Estado (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemete; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

2) Como classifica o nível de importância (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta) da intervenção do Serviço de Defesa Patrimonial para a execução das seguintes competência:

		1	2	3	4	5
-	Investigar e fiscalizar a situação dos bens e direitos patrimoniais do Estado	<input type="checkbox"/>				
-	Promover as inscrições em nome do Estado dos bens e direitos susceptíveis de registos	<input type="checkbox"/>				
-	Promover a justificação administrativa sobre bens imóveis	<input type="checkbox"/>				

3) Na sua opinião, a unidade de Defesa Patrimonial enfrenta constrangimentos no exercício das suas das funções (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemete; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

		1	2	3	4	5
-	Ao nível de investigação e fiscalização dos direitos patrimoniais	<input type="checkbox"/>				
-	Ao nível jurídico: Defesa, Ministério Público	<input type="checkbox"/>				
-	Ao nível administrativo: Inscrições, Justificação Administrativa	<input type="checkbox"/>				
-	Outros (especifique)	<input type="checkbox"/>				

4) Diga-me se já foram tomadas medidas para solucionar os constrangimentos apontados acima (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

		1	2	3	4	5
-	Aprovação de novas Leis	<input type="checkbox"/>				
-	Abertura de serviços modernos e eficiente	<input type="checkbox"/>				
-	Elaboração e implementação de novas regras e normas legais	<input type="checkbox"/>				

5) A frequência das informações e anúncios sobre actos ilícitos e atentatórios contra os imobilizados aumentaram este ano (Assinale com uma cruz a sua resposta)?

Sim Não

6) Esta unidade tem protegido os direitos do Estado face aos interesses dos particulares (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

7) Defender o Patrimonio do Estado enfrenta condicionalismo diversos (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

		1	2	3	4	5
-	Leis e diplomas fragilizados	<input type="checkbox"/>				
-	Processo mal instruídos	<input type="checkbox"/>				
-	Elevada burocratização	<input type="checkbox"/>				
-	Outros (especifique)	<input type="checkbox"/>				

E) A Gestão do Património

1) A DGPCP mais precisamente, a unidade de Gestão Patrimonial em conjunto com a DGPOG têm desempenhado a suas atribuições sem sobresaltos (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

2) Como classifica o nível de importância (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta) da intervenção do Serviço de Gestão Patrimonial para a execução das seguintes competência à realçar:

		1	2	3	4	5
-	Emitir instruções para a correcta inventariação e cadastro dos bens do Estado;	<input type="checkbox"/>				
-	Intervir nos actos de aquisição de imóveis para organismos do sector público que recebam subsídio do Estado;	<input type="checkbox"/>				
-	Assegurar o expediente relativo à afectação ou a desafectação dos bens imóveis e móveis aos diversos serviços;	<input type="checkbox"/>				

3) Na sua opinião, a unidade de Gestão Patrimonial enfrenta constrangimentos no exercício das suas das funções (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

		1	2	3	4	5
-	Na organização e elaboração do cadastro e inventário	<input type="checkbox"/>				
-	Na conceção do sistema integrado de cadastro e inventário dos bens.	<input type="checkbox"/>				
-	Na implementação do Plano Estratégico dos imóveis do Estado.	<input type="checkbox"/>				
-	Ao nível da administração do Património	<input type="checkbox"/>				
-	Ao nível da gestão de parque das viaturas	<input type="checkbox"/>				
-	Ao nível da coordenação dos edifícios administrativos	<input type="checkbox"/>				
-	Ao nível da avaliação dos bens e inspecções patrimoniais	<input type="checkbox"/>				
-	Outros (especifique)	<input type="checkbox"/>				

4) Quais as medidas implementadas para solucionar os constrangimentos apontados acima (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

		1	2	3	4	5
-	Elaboração e Implementação do Sistema Integrado (SIGPG)	<input type="checkbox"/>				
-	Inspecção regulares aos procedimentos administrativo patrimoniais	<input type="checkbox"/>				
-	Outro (especifique)	<input type="checkbox"/>				

5) Esta unidade tem seguido e acompanhado os subsectores que superintende (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

6) As entidades ministeriais, os fundos e serviços autónomas e os institutos têm prestado um bom serviço no que tange ao controlo e gestão patrimonial (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

F) A Gestão da Contratação Pública

1) A DGPCP mais precisamente, a unidade de Contratação Pública em conjunto com a DGPOG têm desempenhado a suas atribuições sem sobresaltos (1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre)?

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

2) Como classifica o nível de importância (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta) da intervenção do Serviço de Contratação Pública para a execução das seguintes competências a realizar:

	1	2	3	4	5
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				

3) Na sua opinião, a unidade de Contratação Pública enfrenta constrangimentos no exercício das suas das funções (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

	1	2	3	4	5
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				

4) Quais as medidas implementadas para solucionar os constrangimentos apontados acima (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta)?

	1	2	3	4	5
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				

5) Como classifica a participação (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta)dessas entidades no controlo patrimonial?

	1	2	3	4	5
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				

G) O Sistema Jurídico

1) Como classifica os diplomas legais inerentes a gestão do património do Estado (Assinale com uma cruz a sua resposta) ?

	1	2	3	4	5
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				

2) Pondere a importância (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta) da utilidade do Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais, entre outras legislações.

	1	2	3	4	5
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				

3) Os diplomas legais existentes contribuem (numa escala de 1 a 5, em que:1- Nunca; 2- Raramente; 3- Algumas vezes; 4- Frequentemente; 5- sempre. Assinale com uma cruz a sua resposta) para:

	1	2	3	4	5
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				
-	<input type="checkbox"/>				

H) Ambiente Interno, Cultura Organizacional e Risco de Controlo Interno

1) No seu entender como classifica o nível de importância (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta) do Ambiente Interno e Cultura Organizacional para:

		1	2	3	4	5
-	Valores éticos	<input type="checkbox"/>				
-	Competencia Técnica do pessoal	<input type="checkbox"/>				
-	A filosofia da administração para a gestão de riscos	<input type="checkbox"/>				
-	Atribuição de alçadas e responsabilidade	<input type="checkbox"/>				

2) Na sua opinião, como classifica esta entidade no domínio do ambiente interno e cultura organizacional (Assinale com uma cruz a sua resposta):

-	Mau	1	<input type="checkbox"/>
-	Insuficiente	2	<input type="checkbox"/>
-	Suficiente	3	<input type="checkbox"/>
-	Bom	4	<input type="checkbox"/>
-	Muito Bom	5	<input type="checkbox"/>

3) Como classifica a importância (numa escala de 1 a 5, em que:1-Nada Importante; 5-Da máxima importância. Assinale com uma cruz a sua resposta) da avaliação de risco de controlo interno para :

		1	2	3	4	5
-	Salvaguarda dos activos	<input type="checkbox"/>				
-	Regularidade e Legalidade	<input type="checkbox"/>				
-	Ameaça e oportunidade	<input type="checkbox"/>				

4) Na sua opinião, como classifica este sector no diz respeito ao risco de controlo interno (Assinale com uma cruz a sua resposta):

-	Mau	1	<input type="checkbox"/>
-	Insuficiente	2	<input type="checkbox"/>
-	Suficiente	3	<input type="checkbox"/>
-	Bom	4	<input type="checkbox"/>
-	Muito Bom	5	<input type="checkbox"/>

Muito Obrigado Pela Sua Colaboração! _____

Gargo: _____

Género: Feminino

Masculino

Grau e área de formação: _____

Telefone: _____

<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/> Não

*DGPCP - Direcção Geral do Património e Contratação Pública

**assente Decreto-Lei nº45/2009 que define a estrutura Orgânica do MF e o Decreto - Lei nº 2/97, de 21 de Janeiro que estabelece o Regime Jurídico dos bens patrimoniais.