

**RELATÓRIO N.º55/09 - 2.ª S**

**PROCESSO N.º 40/08-AUDIT**



**AUDITORIA AOS SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO  
NO ÂMBITO DOS INVESTIMENTOS DA PSP**

**ANO 2007**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2009



## ÍNDICE

	<b>Pontos</b>
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1 – 5</b>
Fundamento, objectivos e âmbito	1 – 2
Metodologia	3 – 4
Limitações e Condicionantes	5
Exercício do contraditório	6
<b>CARACTERIZAÇÃO DA PSP</b>	<b>7 – 29</b>
Enquadramento Legal	7 – 12
Organização financeira contabilística e patrimonial	13 – 16
Receitas e Despesas	17 – 22
Recursos Humanos	23 – 25
Sistemas de Informação	26 – 29
<b>SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO</b>	<b>30 – 36</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>37 – 43</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>44 – 45</b>
<b>VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	46
<b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS</b>	<b>47 – 49</b>
Destinatários	47
Publicidade	48
Emolumentos	49
<b>ANEXOS</b>	



## SIGLAS

CC	Centro de Custo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIIDE	Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado
CIME	Cadastro e Inventário dos Bens Móveis do Estado
CIVE	Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado
DAC	Divisão de Aquisições, Contratos e Gestão do Património
DEF	Divisão de Equipamentos e Fardamento
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DGIE	Direcção-Geral da Infra-estruturas e Equipamentos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGPF	Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial
DL	Departamento de Logística
DMT	Departamento de Material e Transporte
DN-PSP	Direcção Nacional da PSP
EPP	Escola Prática de Polícia
GEPI	Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações
GINFOR	Gabinete de Informática
GIVe RH	Gestão Integrada de Vencimentos e Recursos Humanos
GNR	Guarda Nacional Republicana
GSI	Gabinete de Sistemas de Informação
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions.</i>
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LPIEFS	Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança
M€	Milhões de Euros
m€	Milhares de Euros
MAI	Ministério da Administração Interna
OE	Orçamento de Estado
PA	Plano de Actividades
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PNT	Plano de Necessidades de Tesouraria
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCAP	Repartição de Contratos, Aquisições e Património
RP	Receitas Próprias
SGARM	Subsistema para a Gestão de Armas
SGFARD	Subsistema para a Gestão do Fardamento
SGMI	Subsistema para a Gestão de Materiais Informáticos
SGVIAT	Subsistema para a Gestão de Viaturas Policiais



SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia



## SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria visou o exame dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos realizados pela PSP em 2007.

Toda a gestão orçamental, que está centralizada na DN-PSP, é disciplinada por instrumentos de gestão e controlo (Plano de Actividades e Orçamento) e de análise e controlo (Relatório de Actividades e relatórios de execução mensais). A auditoria constatou que não existe um manual de normas e procedimentos de controlo interno, embora existam orientações e instruções na área financeira e patrimonial, nem foi adoptado o POCP. Acresce que o Plano de Actividades para 2007 não definiu metas de avaliação de desempenho e de impacto nos programas/actividades desenvolvidos. Porém, o PA para 2009 já contém indicadores de meio e de realização, quer para as actividades operacionais, decorrentes da missão e das atribuições legais do respectivo serviço público, quer para as actividades orçamentais.

As receitas da PSP, provenientes essencialmente do OE, atingiram, em 2007, o montante de 651 M€ e as despesas, no montante de 583 M€, destinaram-se, quase na totalidade a encargos com pessoal (92,4%). Refira-se que os processos relativos às grandes aquisições têm vindo a ser centralizados na DGIE, pelo que as despesas de capital suportadas pela PSP alcançaram apenas 3 M€ e destinaram-se, essencialmente, a equipamento informático e a hardware de comunicações.

No final de 2007, a PSP detinha as suas disponibilidades depositadas em 5 contas abertas no Tesouro e 31 contas na CGD. Tendo a PSP, em 2008, requerido junto do IGCP a criação de novos acessos ao sistema Homebanking, foi informada da impossibilidade de dar seguimento ao solicitado por razões técnicas, situação que se mantém em 2009.

No exame aos sistemas de gestão e de controlo a auditoria constatou-se que as múltiplas aplicações informáticas utilizadas, desenvolvidas internamente, estão desintegradas, não se articulam entre si, nem com o SIC, e não resultam de um planeamento sustentado num plano estratégico de sistemas de informação devidamente alinhado com a estratégia da PSP. Consequentemente, verificou-se um conjunto de insuficiências e de deficiências que, no seu conjunto, justificam a classificação dos sistemas de gestão e de controlo de “*Deficiente*”. O exame dos processos relativos às aquisições de bens realizadas em 2007 evidenciou a respectiva conformidade legal e contabilística mas a sua organização era deficiente e não existiam registos adequados de inventário dos bens nem um sistema de codificação/etiquetagem.

Neste contexto, o Tribunal recomendou à PSP que prossiga o esforço pela melhoria dos sistemas de gestão e de controlo e que adopte o POCP.



## INTRODUÇÃO

### *Fundamento, objectivos e âmbito*

1. O presente Relatório comporta os resultados da auditoria realizada à PSP – Polícia de Segurança Pública, no âmbito dos Programas de Fiscalização de 2008 e de 2009 do TC – Tribunal de Contas.
2. A auditoria teve como objectivo examinar os sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos realizados em 2007. Na presente auditoria aproveitaram-se as sinergias resultantes da auditoria do TC à LPIEFS – Lei da Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança (Programa Orçamental – P045)<sup>1/2</sup>, programa por onde ocorreram os processos relativos às grandes aquisições das Forças de Segurança (PSP e GNR – Guarda Nacional Republicana). Consequentemente, teve-se em conta, sempre que necessário, os resultados da referida auditoria e actualizou-se a informação disponível a 2009.

### *Metodologia*

3. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias de auditoria acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.<sup>a</sup> Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.
4. No âmbito dos estudos preliminares examinou-se o dossiê permanente e a informação recolhida junto da PSP, incluindo estudos desenvolvidos e teve-se em conta o resultado de auditorias realizadas pelos órgãos de controlo interno<sup>3</sup> e do TC<sup>4</sup>. O exame aos sistemas de gestão e de controlo apoiou-se na realização de testes de procedimentos, de conformidade

<sup>1</sup> A LPIEFS foi aprovada pela Lei n.º 61/2007, de 10 de Setembro e tem por objectivo a programação plurianual dos investimentos na modernização e operacionalidade das Forças de Segurança (instalações, armamento, viaturas e sistemas de tecnologias de informação e comunicação).

<sup>2</sup> A auditoria teve por objectivo examinar os sistemas de gestão e de controlo no âmbito do P045, relativo à LPIEFS, implementados, em 2008, pela DGIE – Direcção-Geral de Infra-estruturas e Equipamentos e por outras entidades intervenientes na sua gestão e controlo (DGO – Direcção-Geral do Orçamento, GNR – Guarda Nacional Republicana e PSP – Polícia de Segurança Pública). A auditoria extravasou, sempre que necessário, o período de referência, recuando nomeadamente a 2007 e/ou acolhendo informação actualizada a 2009.

<sup>3</sup> IGAI – Inspeção-Geral da Administração Interna: Relatório n.º 82/2007: “Acção de seguimento à auditoria à realizada à Escola Prática de Polícia de Torres Novas; Inspeção; IGF – Inspeção-Geral de Finanças: Relatório n.º 770/2008: “*Acompanhamento das recomendações da auditoria temática ao cumprimento das medidas legais e de contenção da despesa pública (art.º 62.º da LEO)*”; Relatório n.º 309/2007: “*auditoria temática ao cumprimento das medidas legais e de contenção da despesa pública – pessoal e aquisições de serviços*”.

<sup>4</sup> Relatório n.º 57/2008-2.<sup>a</sup> Secção: “*Auditoria às dívidas não financeiras da Direcção Nacional da PSP (anos de 2006 e de 2007)*”; Relatório n.º 42/2009-2.<sup>a</sup> Secção: “*acompanhamento permanente à Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança: Sistemas de gestão e de controlo*”.



e substantivos a uma amostra de 30 processos de aquisição<sup>5</sup>, em 2007, de bens de capital [investimento] e na sua verificação física.

### *Limitações e Condicionantes*

5. Nos trabalhos de auditoria verificou-se um desfasamento temporal entre os pedidos efectuados e as respostas fornecidas, resultante de à data da auditoria, a PSP se encontrar em fase de reestruturação na sequência da publicação da nova Lei Orgânica e do facto de concomitantemente à presente auditoria se encontrarem em curso os trabalhos de outra auditoria do TC o que condicionou o desenrolar dos trabalhos. No entanto, saliente-se a boa colaboração dos responsáveis contactados no fornecimento de elementos e informações necessárias à realização da auditoria.

### *Exercício do contraditório*

6. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria ao actual Director Nacional da PSP e ao que exercia o cargo em 2007 e um extracto do Relato ao Presidente do IGCP - Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões. As alegações apresentadas pelo actual Director Nacional Adjunto da PSP, responsável pela Unidade Orgânica de Logística e Finanças e por um vogal do Conselho Directivo do IGCP, foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra no Anexo V do presente Relatório.

---

<sup>5</sup> A amostra no montante de 1,2 M€ - Milhões de euros, representa 40 % do total das despesas de aquisição de bens de capital.



## CARACTERIZAÇÃO DA PSP

### *Enquadramento Legal<sup>6</sup>*

7. A PSP é uma força de segurança uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa que tem por missão defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na Lei<sup>7</sup>. A PSP está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais da função pública.
8. A estrutura geral da PSP compreende a Direcção Nacional, as unidades de polícia<sup>8</sup> e os estabelecimentos de ensino policial<sup>9</sup> os quais se encontram dispersos pelo território nacional. A DN-PSP – Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública é dirigida por um Director Nacional, coadjuvado por três Directores Nacionais Adjuntos que dirigem, respectivamente, as unidades orgânicas de operações de Segurança, de recursos humanos e de logística e finanças<sup>10</sup> (cfr. organograma em Anexo I).
9. Entre as unidades que compõem a estrutura nuclear da DN-PSP<sup>11</sup>, com relevância para o exame aos sistemas de gestão e de controlo na área da aquisição de bens de investimento, na dependência do DNA – Director Nacional Adjunto da área de logística e finanças, destaca-se:
  - o DGF – Departamento de Gestão Financeira<sup>12</sup>, ao qual incumbe: assegurar a gestão orçamental, processar, liquidar e pagar as despesas autorizadas e assegurar a arrecadação das receitas da PSP, organizando e mantendo actualizada a respectiva informação contabilística; elaborar a conta de gerência da PSP; auditar os procedimentos e a gestão financeira das unidades da PSP; definir práticas uniformes de gestão financeira e sistemas de avaliação prévia e sucessiva da despesa;

<sup>6</sup> No ano em exame a PSP regeu-se por duas leis orgânicas: pela Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, até meados de 2007 e, posteriormente pela Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, que aprovou a nova orgânica que revogou na generalidade, a Lei n.º 5/99. Em 2008, pela Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio, foi publicada a estrutura nuclear da Direcção Nacional da PSP e pela Portaria n.º 434/2008, de 18 de Junho (com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 2/2009, de 2 de Janeiro), definida a estrutura dos comandos territoriais de polícia e aprovada as respectivas subunidades. Porém tendo em conta a área objecto da auditoria, adoptou-se por razões de simplicidade e actualidade, a legislação mais recente, sem prejuízo de, se necessário, referenciar a legislação pertinente.

<sup>7</sup> Cfr. artigo 1.º da Lei n.º 53/2007.

<sup>8</sup> Unidade Especial de Polícia e Comandos Territoriais de Polícia (Comandos Regionais de Polícia, Comandos Metropolitanos de Polícia de Lisboa e do Porto e Comandos Distritais de Polícia) (cfr. artigo 19.º da Lei n.º 53/2007).

<sup>9</sup> ISCP - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e EPP - Escola Prática de Polícia (cfr. artigo 20.º da Lei n.º 53/2007).

<sup>10</sup> Cfr. artigos 17.º, 18.º e 21.º da Lei 53/2007.

<sup>11</sup> Cfr. Portaria n.º 383/2008. Pelo Despacho n.º 19935/2008, de 28 de Julho foram definidas as unidades orgânicas da unidade Direcção Nacional da PSP, bem como as correspondentes atribuições e competências.

<sup>12</sup> Designada na anterior LOPSP – Lei orgânica da PSP por DGFP – Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial.



- o DL – Departamento de Logística, nomeadamente a DAC – Divisão de Aquisições, Contratos e Gestão do Património<sup>13</sup> que tem por competência promover e organizar os procedimentos para a formação de contratos de empreitadas de obras públicas e de aquisição, acompanhar a execução dos contratos, manter actualizada a inventariação dos bens móveis e o cadastro dos bens imóveis, bem como, propor práticas e procedimentos que promovam a redução de despesa e uma maior eficiência ambiental na aquisição de bens. Cabe-lhe ainda elaborar, em articulação com o DGF, um manual de procedimentos que estabeleça práticas uniformes no âmbito a formação de contratos de aquisição e locação de bens e serviços<sup>14</sup>.
- 10. As unidades de polícia e estabelecimentos de ensino policial, na dependência do Director Nacional, contam com uma área de apoio à gestão de recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos, nos termos da Portaria n.º 434/2008, de 28 de Julho.
- 11. O controlo interno operacional está a cargo da Inspeção da PSP (IG-PSP), nos domínios operacional, administrativo, financeiro e técnico, competindo-lhe verificar, acompanhar, avaliar e informar sobre a actuação de todos os serviços da PSP, tendo em vista promover a legalidade, a regularidade, a eficácia e a eficiência da actividade operacional, da gestão orçamental e patrimonial e da gestão de pessoal, a qualidade do serviço prestado à população, bem como o cumprimento dos planos de actividades e das decisões e instruções internas<sup>15</sup>.
- 12. O controlo interno sectorial no âmbito do MAI – Ministério da Administração Interna, é exercido pela IGAI – Inspeção-Geral de Administração Interna<sup>16</sup> cuja missão é, entre outras, a de assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes, ou cuja actividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna.

### *Organização financeira contabilística e patrimonial*

- 13. Em 1999 deu-se uma profunda alteração na organização e funcionamento da PSP<sup>17</sup>, designadamente, através da extinção dos Conselhos Administrativos, tendo-se operado a transição para as novas regras de gestão financeira no início de 2000, as quais implicaram a centralização, junto da DN-PSP, de toda uma gestão orçamental da PSP, passando a ser elaborada uma única conta de gerência para toda a Corporação. Face à dispersão geográfica a que antes se aludiu, as unidades de polícia, à semelhança de DN-PSP, estão constituídas em “Centros de Custo” sendo responsáveis pela realização das despesas e

<sup>13</sup>Competências que na anterior LOPSP estavam atribuídas à RCAP - Repartição de Contratos, Aquisições e Património que se encontrava na dependência da DGFP.

<sup>14</sup> Cfr.: Artigo 38.º do Despacho n.º 19935/2008, de 28 de Julho de 2008

<sup>15</sup> Cfr.: Art.º 25.º da LOPSP.

<sup>16</sup>Artigo 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 227/95 de 11 de Setembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 154/96 e 3/99, respectivamente, de 31 de Agosto e 4 de Janeiro.

<sup>17</sup>Entrada em vigor da Lei n.º 5/99.



pelos respectivos pagamentos, nos termos de subdelegações de competências do Director Nacional no Director Nacional Adjunto de Logística e Finanças e nos responsáveis pelos diversos serviços (e.g.: Comandos e EPP – Escola Prática de Polícia).

14. A gestão financeira da PSP rege-se pelo regime geral da contabilidade pública, integrando a PSP, desde 2001, o RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado<sup>18</sup>. Embora, a PSP, ainda não tenha adoptado o POCP- Plano Oficial de Contabilidade Pública e, apesar de não possuir um manual de normas e procedimentos de controlo interno, tem emitido, através de Directivas Financeiras<sup>19</sup> inúmeras orientações e instruções na área financeira e patrimonial. Neste contexto, em 2007, foi aprovada a Directiva Financeira<sup>20</sup> que atribuí aos diversos Comandos/Unidades Especiais/Estabelecimentos de Ensino, designados em termos financeiros por *Centros de Custo*, as dotações necessárias ao desenvolvimento das suas actividades, permitindo-lhes, através de um mapa de recolha de dados, designado por PNT – Plano Nacional de Tesouraria, ajustar o orçamento que lhes foi atribuído às reais necessidades.
15. A actividade da PSP é disciplinada pelos instrumentos de gestão e controlo seguintes: o PA - Plano de Actividades que fundamenta a proposta de orçamento a apresentar anualmente; a elaboração de relatórios de execução mensais remetidos ao MAI e ao seu Controlador Financeiro; a informação trimestral remetida à DGO, através da aplicação SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental, relativa aos encargos assumidos e não pagos; o Relatório de Actividades que avalia os resultados das acções definidas no PA; o Balanço Social que contém a caracterização dos recursos humanos da PSP, bem como informação estatística, complementada com a perspectiva comparativa com os anos anteriores.
16. A PSP, em 2007, não elaborou nem definiu metas de realização que possibilitassem a avaliação do grau de concretização dos objectivos e, bem assim, a avaliação do seu desempenho e do impacto dos programas/actividades desenvolvidos. Porém, o PA para 2009 já contém indicadores de meio e de realização, quer para as actividades operacionais, decorrentes da missão e das atribuições legais do respectivo serviço público, quer para as actividades orçamentais.

### *Receitas e Despesas*

17. Constituem receitas da PSP as dotações do OE – Orçamento de Estado, o produto da venda de publicações e as quantias cobradas por actividades ou serviços prestados, os juros dos depósitos bancários, as receitas consignadas à PSP, os saldos das receitas

<sup>18</sup> Cfr. Despacho Conjunto n.º 182/2001, de 27 de Fevereiro, dos Ministros da Administração Interna e das Finanças.

<sup>19</sup> E.g.: Directiva n.º 1/2005 – “Normas e procedimentos a observar pela PSP em matéria de aquisição de bens e serviços em 2005 e anos seguintes”; Directiva n.º 2/2005 – “Normas e procedimentos a observar pela PSP em matéria Financeira” [em vigor em 2007].

<sup>20</sup> Em 2008 foram estabelecidas as Directivas seguintes: Directiva n.º 1/2008 – “Normas e procedimentos a observar pela PSP em matéria de aquisição de bens e serviços”. Directiva n.º 2/2008 – “Normas e procedimentos a observar pela PSP em matéria Financeira”. Em 2009 a Directiva n.º 1/2009 – “Normas e procedimentos a observar pela PSP em matéria Financeira”.



consignadas e quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou a outro título.

18. No ano de 2007, as receitas da PSP atingiram o montante de 651 M€, sendo 90,6%, no montante de 589 M€, provenientes do OE, cerca de 4,7% no montante de 31 M€ de RP - Receitas próprias e 4,5%, no montante de 30 M€ de Receitas para entrega a outras Entidades. As receitas no período de 2006 a 2007 registaram um ligeiro aumento (3%), sendo o aumento mais acentuado em 2008 (5%), ano em que atingiram o montante de 688 M€ (cfr. Anexo II – quadro 1). No final de 2007, a PSP detinha as suas disponibilidades depositadas, em 5 contas abertas no Tesouro e 31 contas na CGD – Caixa Geral de Depósitos (para Fundos de Maneio e receitas próprias), contrariando o princípio de unidade de tesouraria estabelecido no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho [Regime de Tesouraria do Estado] e o disposto no artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro<sup>21</sup>. Tendo a PSP, em 2008, requerido junto do IGCP a criação de novos acessos ao sistema *Homebanking* com a finalidade de implementar a partir de Janeiro de 2009 a funcionalidade de “*Depósitos Externos*”, *de molde a que fosse possível todos os Comandos, através dessa ferramenta, efectuarem os depósitos por essa via*, foi informada da impossibilidade de dar seguimento ao solicitado pelo facto “*do sistema se encontrar presentemente numa fase de reestruturação, o que se traduz, numa limitação de alguns dos seus serviços, como seja o número de utilizadores que cada organismo pode criar para aceder às suas contas bancárias*”<sup>22</sup>.

Em sede de contraditório, um vogal do Conselho Directivo do IGCP informou que “*tem vindo a constatar que as diversas entidades da Administração Pública criam contas muitas vezes sem a necessária justificação, pelo que entende dever ser feita uma análise casuística sobre a razoabilidade da proliferação de contas abertas num mesmo Organismo*” e que “*Não existe, assim, impossibilidade prática de abertura de contas, mas deve-se evitar redundâncias que conduzem a perdas de performance dos sistemas aplicativos do IGCP*”. Sublinhou ainda que “*o sistema de Homebanking existente já apresenta sinais de alguma “saturação”*” que o IGCP já iniciou “*o processo de substituição por um novo sistema – o CASH*” e que “*o IGCP vai contactar a PSP de forma a identificar as suas necessidades, com vista a encontrar soluções que possibilitem o cumprimento d unidade de tesouraria*”.

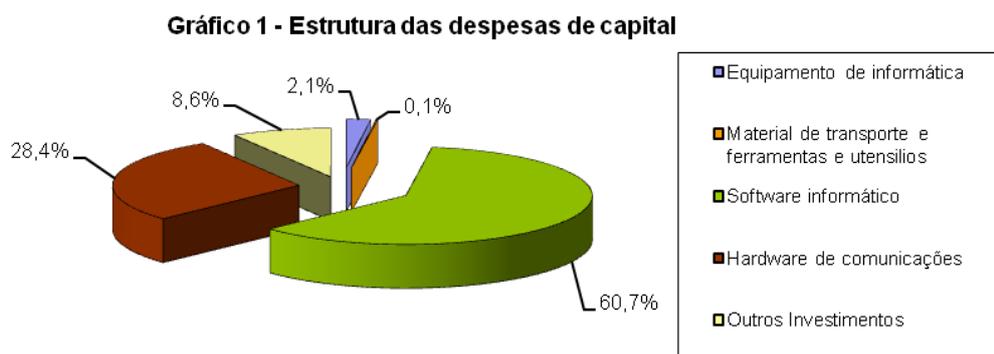
19. As despesas resultam de encargos decorrentes do funcionamento dos seus órgãos e serviços da actividade operacional, na prossecução das atribuições que lhe estão cometidas. A actividade da PSP pode implicar a aplicação de taxas e a cobrança de serviços prestados a entidades que especialmente beneficiem com aquela actividade.
20. Em 2007, as despesas da PSP totalizaram 583 M€, representando cerca de 37% do total das despesas do MAI. As despesas com pessoal absorveram 92,4% do total, respeitando os restantes 7,6 % a despesas com a aquisição de bens e serviços (7,1%) e de bens de capital (0,5%) (cfr. Anexo II – quadro 2). Nos períodos de 2006 a 2007 e de 2007 a 2008, as despesas registaram acréscimos de 2 % e 5 %, respectivamente, resultando o aumento verificado em 2007 e em 2008, essencialmente, do acréscimo das despesas com pessoal.

<sup>21</sup> Lei do Orçamento do Estado para 2007.

<sup>22</sup> Cfr. Ofício do IGCP n.º 8346, de 9 de Junho de 2009.



21. No que respeita às despesas de capital, salienta-se que os processos relativos às grandes aquisições têm vindo a ser centralizados na DGIE – Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos<sup>23</sup> que, em 2007, foi a entidade executora da generalidade dos projectos de investimentos afectos à PSP. Consequentemente, nesse ano, a PSP foi executora de apenas três projectos de investimento do PIDDAC – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, atingindo as despesas o montante de 2 M€<sup>24</sup>, sendo 0,7 M€ referentes a despesas de capital e 1,3 M€ a despesas correntes. Em 2008, as despesas de PIDDAC atingiram apenas o montante de 0,9 M€<sup>25</sup>, sendo 0,4 M€ de despesas de capital e 0,5 M€ de despesas correntes.
22. As despesas de capital, suportadas pela PSP em 2007, alcançaram 3 M€ (representando, como referido, 0,5% do total) e destinaram-se, essencialmente, a equipamento informático (60,7 %), *hardware* de comunicações (28,4%), outros investimentos (8,6%), *software* informático (2,1%) e material de transporte e ferramentas e utensílios (0,1%) (cfr. gráfico 1). Em 2008, as despesas de capital atingiram o montante de 4 M€.



## Recursos Humanos

23. Em 2006, 2007 e 2008 o pessoal policial registava um total de 20.571, 21.312 e 21.013 efectivos, respectivamente. O acréscimo de 561 efectivos, verificado entre 2006 e 2007, deve-se, em particular, a um aumento significativo na categoria de Agente. No período de 2007 a 2008, registou-se um decréscimo de 299 efectivos, sendo a *pré-aposentação e aposentação*, um dos principais motivos, seguidos da *licença sem vencimentos de longa duração* (cfr. Anexo III – quadro 3).

<sup>23</sup> A DGIE que sucedeu, nas atribuições e competências, ao GEPI – Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações, exerce a sua missão nas áreas fundamentais do planeamento e controlo dos investimentos e de construção e remodelação de instalações das forças e serviços do MAI (cfr. Decreto Regulamentar n.º 18/2007, de 29 de Março).

<sup>24</sup> Em 2007, a PSP, foi a entidade executora dos projectos seguintes: Sistema Estratégico de Informação (0,9 M€); Formação integrada (1 M€); Implementação e Avaliação de um Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (0,1 M€) – Cfr. Relatório de Actividades - 2007.

<sup>25</sup> Em 2008, a PSP, foi a entidade executora dos projectos seguintes: Obras de remodelação, beneficiação, conservação e manutenção nos edifícios da PSP (0,5 M€); Aquisição de equipamento diverso para a PSP (0,4 M€) – Cfr. Relatório de Actividades - 2008.



24. O pessoal não policial totalizava, em 2006, 2007 e 2008, cerca de 734, 696 e 670 efectivos, respectivamente. O decréscimo de 5%, registado entre 2006 e 2007 e de cerca de 3,7%, entre 2007 e 2008 ocorreu, essencialmente, nas Chefias e nas categorias de Administrativo e de Operário (cfr. Anexo III – quadro 4).
25. O Estatuto de Pessoal da PSP, em vigor em 2007, estabelecido no Decreto-Lei n.º 511/99 de 24/11, foi alterado com a publicação do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro.

### *Sistemas de Informação*

26. Todo o suporte de registo e controlo orçamental da PSP assenta, essencialmente, na aplicação informática SIC – Sistema de Informação Contabilística para a gestão e execução orçamental, no SIGO, que integra os subsistemas de registo de compromissos assumidos e não pagos e o subsistema central de contratos plurianuais. Existem, ainda, outras aplicações adoptadas pela DGF, designadamente, uma aplicação para Gestão de Receitas<sup>26</sup> que permite o registo contabilístico das cobranças da PSP e uma aplicação para Gestão de Stocks, relativos aos bens a consumir pela DN, onde são registados os bens de consumo corrente adquiridos e os bens fornecidos internamente.
27. Na DAC, o sistema de informação em uso na *área de contratos e aquisições* apoia-se numa aplicação desenvolvida internamente em *ACCESS*, designada por RCAP, utilizada para o acompanhamento de contratos dinamizados pela DAC, que comporta os módulos<sup>27</sup> seguintes:
- módulo dos processos - permite o registo sequencial dos processos e contratos celebrados<sup>28</sup> pela DN, incluindo o desenvolvimento dos procedimentos de aquisição, bem como a emissão da requisição oficial;
  - módulo de controlo de facturação – permite o registo da execução financeira dos contratos.

A referida aplicação é utilizada por alguns Comandos de maior dimensão<sup>29</sup> dispondo a EPP e os Comandos de menor dimensão de pequenas aplicações, desenvolvidas internamente. As aplicações existentes na PSP (serviços centrais e locais) não se articulam entre si nem funcionam de forma integrada.

<sup>26</sup> Utilizada pela Tesouraria da DN-PSP e pelos Comandos. A cobrança da receita é efectuada através e uma conta bancária aberta na CGD – Caixa Geral de Depósitos, sendo o tratamento da informação de receita efectuado mensalmente, na DGF, por forma a transferir a receita para a conta aberta no Tesouro.

<sup>27</sup> Em Novembro de 2009 a unidade orgânica de Logística e Finanças informou que “*Foram introduzidas no sistema nos meses de Julho, Setembro e Outubro as alterações consideradas necessárias tendo em vista contemplar no referido módulo o universo de opções previstas no código de contratação pública no âmbito dos processos preferencialmente utilizados pela PSP e que são o ajuste directo regime simplificado, ajuste directo regime geral nas várias modalidades e concurso público*”.

<sup>28</sup> Datas de celebração/renovação, entidade adjudicatária, valor da caução.

<sup>29</sup> E.g: Comando Territorial do Porto.



28. Para apoio à gestão e controlo dos bens (inventário) da PSP existem um conjunto de aplicações informáticas consubstanciando sistemas diferentes embora integrados através dum sistema de codificação e de uma base de dados. Dessas aplicações referem-se as seguintes:

- SGVIAT (Viaturas) – Subsistema para a Gestão de Viaturas Policiais – visa a inventariação dos veículos e o registo da sua gestão, nomeadamente, os consumos mensais e reparações, sendo responsável pela gestão e controlo a Divisão de Material Auto do Departamento de Logística;
- SGARM (Armas) – Subsistema Para a Gestão de Armas – visa o registo das armas em utilização na PSP sendo responsável pela gestão e controlo a Divisão de Armamento e Material Técnico Policial do Departamento de Logística;
- SGMI (MC00) – Subsistema para a Gestão de Materiais Informáticos – visa a inventariação do equipamento informático, sendo responsável pela gestão e controlo o GSI – Gabinete de Sistemas de Informação;
- SGFARD (EG00) – Subsistema para a Gestão do Fardamento – visa a inventariação do fardamento, sendo responsável pela gestão e controlo a Divisão de Equipamento e Fardamento do Departamento de Logística.

29. Para além das aplicações referidas, a PSP dispõe de folhas de *Excel* para o registo dos bens móveis (equipamento básico e administrativo) e imóveis, que se consubstancia numa ficha individual dos bens, que contem informação sobre a sua caracterização sumária, o controlo do aumento à carga e abate, bem como a sua afectação pelos serviços centrais e pelos Comandos/Unidades/Estabelecimentos de Ensino. Neste contexto, a DAC, informou que “*em boa verdade não existe nesta altura uma aplicação informática centralizada que permita a gestão global do inventário. Além do inventário, ao nível da DN da PSP estar “departamentalizada”, cada Comando/Unidade/Estabelecimento de Ensino tem o seu próprio inventário razão pela qual os bens não são inventariados na data da sua aquisição, mas apenas na altura da sua distribuição a cada um dos serviços*”<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Cfr.: Esclarecimentos fornecidos pela ex-Divisão de Equipamentos (actual DEF – Divisão de Equipamentos e Fardamento) sobre os sistemas informáticos utilizados para registo e controlo de bens.



## SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO

30. A PSP, dispõe de sistemas de informação que comportam múltiplas aplicações informáticas desintegradas, que não se articulam entre si, nem com o SIC (listam-se no Anexo IV as principais aplicações utilizadas). Muitas dessas aplicações, desenvolvidas internamente, que foram criadas para dar resposta às necessidades dos serviços e são essenciais para a concretização de um adequado sistema de gestão e controlo, não resultam de um planeamento sustentado num plano estratégico de sistemas de informação devidamente articulado com a estratégia da organização<sup>31</sup>.
31. O exame dos sistemas de informação, no que respeita aos registos relativos às aquisições de bens de capital realizadas em 2007, revelou que a PSP não dispõe de sistemas, que permitam o adequado acompanhamento e controlo das aquisições de bens, que assegurem a prevenção de erros nas informações para a gestão, bem como a salvaguarda dos activos, sendo de destacar o seguinte:
- a) as aplicações utilizadas na *área de contratos e aquisições* (referidas no ponto 27) evidenciam as insuficiências seguintes:
    - o módulo dos processos da aplicação RCAP é incompleto quanto aos campos de registos do procedimento obrigando a que este seja assegurado manualmente<sup>32</sup>;
    - não permitem a obtenção de uma lista dos processos de contratação [discriminada por procedimentos], desenvolvidos por todos os serviços da PSP, designadamente, os dinamizados pela DAC, pelos Comandos e pelos estabelecimentos de ensino policial;
    - não existia uniformidade nos registos [têm estruturas diferentes] e não se articulam entre si, não se encontrando assegurado o acompanhamento eficaz e eficiente dos processos;

<sup>31</sup> Já no “*Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP, de 2006, da Accenture*” era referido que a PSP se deparava com a inexistência de sistemas de informação adequados, nomeadamente nas áreas administrativas e logística, não permitindo um conjunto de automatismos/simplificações aos processos, obrigando assim a uma excessiva circulação de papel, e uma morosidade na obtenção de dados que a qualquer altura sejam necessários.

<sup>32</sup> “...*apenas no formulário do ajuste directo se inscrevem os campos destinados ao preenchimento das requisições oficiais ...em qualquer dos outros procedimentos e mesmo nos ajustes directos mais complexos que exijam uma informação mais elaborada é sempre obrigatória a abertura de um ajuste directo no sistema [ainda que este documento se assuma como mero instrumento de trabalho] com o preenchimento discriminado do que se pretende adquirir uma vez que a requisição oficial a emitir pelo sistema, com numeração sequencial, assume esse descritivo na sua emissão...ou seja o ajuste directo criado como instrumento de trabalho é assegurado manualmente pelos funcionários da DAC e é imprescindível para assegurar a criação automática pelo sistema da necessária requisição oficial*” – cfr. Nota explicativa sobre a aplicação em uso na área de contratos e aquisições e esclarecimentos fornecidos pela unidade de logística e finanças, em 11 de Novembro de 2009.



- não permitem a numeração sequencial dos processos e não asseguram a interligação com o SIC.
- b) as aplicações utilizadas para o registo e *controlo dos bens* (referidas no ponto 28), não asseguram a inventariação fiável de todos os bens da PSP, nem a sistematização dos inventários dos bens imóveis, dos bens móveis a eles inerentes, e dos veículos, nem a uniformização de critérios de inventariação e contabilização, carecendo a sua adequada inventariação de adaptação ao CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado<sup>33</sup>, sendo de destacar as insuficiências seguintes:
- nos registos do SGVIAT não existem “*campos*”, designadamente, para os registos, do número de inventário e da vida útil (anos), em conformidade com as Normas Específicas do CIVE – Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado<sup>34</sup>;
  - os registos de controlo dos bens, efectuados em folhas de *Excel*, “*departamentizado*”, ao nível da DN - PSP e dos Comandos/Unidades/Estabelecimentos de Ensino, não estão uniformizados e articulados entre si, nem asseguram a inventariação de todos os bens da PSP. Acresce que a *ficha individual* utilizada carece de adaptação à sua adequada inventariação, em conformidade com as Normas Específicas do CIME – Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado<sup>35</sup>;
  - embora exista uma lista dos imóveis afectos à PSP, esta não assegura toda a informação prevista nas Normas Específicas do CIIDE – Cadastro e Inventário dos Imóveis do Estado<sup>36</sup>;
  - “*os bens adquiridos antes de 2006 continuavam a ser geridos em suporte de papel*” uma vez que não tinha sido concluído o processo de migração dos dados para a aplicação informática<sup>37</sup>
- c) o SIC evidenciou certas insuficiências relativas às fases da realização das despesas relacionadas com a impossibilidade de preenchimento prévio do campo referente ao “*cabimento prévio*” passando, automaticamente, ao registo do “*compromisso*”<sup>38</sup>;

<sup>33</sup> Portaria n.º 671/2000, de 10 de Março.

<sup>34</sup> Cfr.: “*não existe n.º de inventário tal como está definido na Portaria n.º 671/2000 e n.º de registo para as viaturas*” esclarecimentos do Departamento de Logística, em de 23 de Setembro de 2008.

<sup>35</sup> Cfr.: Informação da ex-Divisão de Equipamentos (actual Divisão de Equipamentos e Fardamento), em 28 de Agosto de 2008.

<sup>36</sup> A lista fornecida pelo ex-Departamento de Obras e Infra-Estruturas (actual Divisão de Obras e Infra-Estruturas) não indica, nomeadamente, os campos seguintes: inscrição matricial; registo de conservatória; ano de aquisição e custo de aquisição.

<sup>37</sup> Cfr.: Informação referida na nota de rodapé anterior.

<sup>38</sup> O “*compromisso*” e a numeração automática do “*cabimento*” só podem ser efectuados, no SIC, no momento da adjudicação e da emissão de requisição não sendo, conseqüentemente, observado, na íntegra, o ciclo estabelecido para a realização da despesa.



Neste contexto, é de referir que a PSP no PA para 2009, nomeadamente, na análise de SWOT apresentada, refere nos pontos fracos da envolvente interna a “ausência de sistema integrado e global de informação e gestão de recurso” e a IG-PSP no seu Relatório Anual de Actividade de 2008, em resultado da actividade de inspecção desenvolvida na área de “Logística e Finanças” conclui que “os programas informáticos e meios devem permitir uma gestão eficaz de todo o património” que “as cargas devem estar inventariadas e actualizadas” e que “os aumentos e abates devem ser publicados e registados”.

32. Com vista a colmatar as insuficiências referidas, que se mantêm em 2009, relacionadas com registos incompletos, incorrectos ou ausência dos mesmos, a PSP tomou as iniciativas seguintes:

- na área de contratos e aquisições com o objectivo de “implementar um sistema que permita a consolidação da informação ao nível do seu dispositivo” apresentou a “candidatura junto da Autoridade para a Modernização Administrativa com esse objectivo, designada por “Concepção, desenvolvimento e implementação de plataforma integrada de contratação pública” com o acrónimo PORTALCoP”<sup>39</sup>;
- em termos de registo de inventário “está em desenvolvimento uma aplicação que cumpre, na generalidade as exigências impostas pelo CIBE ... que pretende dar resposta às insuficiências presentemente existentes nesta área de intervenção, passando a assegurar a consolidação dos registos actualmente existentes. A PSP acrescenta que a fase final de testes deve estar concluída no primeiro trimestre de 2010 prevendo que o arranque integrado da aplicação em todo o Dispositivo policial da PSP ocorra até final de 2010”<sup>40</sup>.
- de forma a ultrapassar as insuficiências detectadas no SIC, adjudicou em 2009, a “aquisição de uma aplicação informática com funções de contabilidade e interligação automática com a plataforma SIC, designada por “SIC-PLUS” que alegadamente, permitirá a obtenção de indicadores indispensáveis à tomada de decisão, o tratamento automático da informação recolhida localmente, centralizando-a e integrando-a na base de dados do SIC, o registo de facturas e de fornecedores, bem como a gestão de contratos, a elaboração de orçamentos e da conta de gerência”<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Cfr.: Informação, de 11 de Novembro de 2009, do Senhor Director Nacional Adjunto.

<sup>40</sup> Cfr.: Informação, de 11 de Novembro de 2009, do Senhor Director Nacional Adjunto. Metodologia: “Carregamento inicial dos dados caberá aos Comandos, Unidade Especial, Estabelecimentos de Ensino, sob coordenação das áreas técnicas da Direcção Nacional; Carregamento futuro do sistema passará a ser assegurado centralmente pelas áreas técnicas da Direcção Nacional”.

<sup>41</sup> Cfr.: Memorando da Unidade Orgânica de Logística e Finanças, de 7 de Maio de 2007. Informação/Proposta n.º 27 /DGF/2009, de 5 de Maio de 2009 – Contrato de aquisição de Aplicação Informática para Descentralização de Funções de Contabilidade e Interligação Automática “ORACLE PORTAL III-MÓDULO SICPLUS”.



33. O exame dos processos relativos às aquisições de capital realizadas em 2007 revelou o seguinte:

- a organização processual era deficiente e nalguns casos faltavam as peças processuais (e.g: documentos não arquivados sequencialmente);
- não existiam registos adequados de inventário dos bens nem um sistema de codificação/etiquetagem dos mesmos. As verificações físicas efectuadas que tiveram por base na “*Ficha individual*”<sup>42</sup> e na documentação dos processos de aquisição (e.g: requisição ao fornecedor e facturas) permitiram a identificação e localização dos bens;
- os testes efectuados aos *registos dos bens de capital* adquiridos na gerência de 2007 e à “*relação de bens adquiridos durante a gerência*” revelaram deficiências<sup>43</sup> nesses registos, resultantes do facto de os bens serem registados na gerência em que se iniciou o processo independentemente da entrega pelo fornecedor;
- as facturas de fornecedores evidenciavam a confirmação da boa entrega e recepção dos bens (através de registo manual nas facturas). No entanto, não se encontrava preenchido o campo referente à “*recepção de material*” constante da requisição oficial<sup>44</sup>;
- os procedimentos observados, decorrentes das práticas estabelecidas pela PSP, revelaram conformidade legal.

34. A IG-PSP no âmbito do acompanhamento e controlo realizou, em 2007, 16 acções inspectivas ordinárias, sendo que 3 foram efectuadas na área operacional, 5 incidiram na área do CIBE e 3 em armas e explosivos. Foram, ainda, organizados 4 inquéritos e 1 processo de averiguações. Em 2008, com 4 inspectores realizou 17 acções inspectivas, sendo 11 desenvolvidas na área operacional, 3 incidiram no CIBE e as restantes 3 na área de armas e explosivos. Foram ainda organizados 2 inquéritos e 3 processos de averiguações no âmbito disciplinar.

<sup>42</sup> Documento utilizado pelo Departamento de Equipamentos e Fardamento que agrega mais do que um bem (E.g: Ficha individual n.º 48402 estão registados dois bens: Máquina de etiquetar – ano de aquisição 2006; Cadeira rotativa c/ braços em pelgon negro – ano de aquisição 2007).

<sup>43</sup> Incluídos na gerência de 2007 bens pagos e recepcionados em 2008. A generalidade dos bens não se encontra registado o campo referente ao “*número de inventário*”. Na sequência dos trabalhos de auditoria a DN-PSP, enviou ao TC, através do ofício n.º 20842, de 31 de Dezembro de 2008, “*uma nova relação dos bens inventariáveis adquiridos durante a gerência*” para “*substituir a que acompanhou ... a guia de remessa e que se encontrava incorrecta*”.

<sup>44</sup> E.g: Aquisição de 50 Faxes - Autorização de Pagamento n.º 3168 - Requisição Oficial n.º 418.



35. O exame do sistema de gestão e de controlo interno no conjunto das áreas de contratação, aquisição e controlo dos bens pôs em relevo os pontos fortes e fracos seguintes:

**Quadro 1 – Pontos Fortes e Pontos Fracos**

<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>–elaboração do Plano de Actividades;</li><li>–elaboração do Relatório de Actividades;</li><li>–informação periódica fornecida ao Controlador Financeiro do MAI;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>–o Relatório de Actividades de 2007 não inclui análise comparativa dos resultados atingidos face aos objectivos estabelecidos no Plano de Actividade.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>–apesar de funcionarem com diversas limitações e insuficiências, existem diversos subsistemas que permitem o registo de bens móveis (e.g: SIGVIAT; SIGARM; SIGMI);</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>–coexistência de vários sistemas informáticos desarticulados entre si;</li><li>–ausência de integração dos sistemas de informação contabilísticos;</li><li>–informação duplicada e dispersa por diversas bases de dados;</li><li>–utilização de aplicações que não resulta de um plano estratégico de sistemas e tecnologias de informação devidamente alinhado com a estratégia da organização;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>–utilização do SIC e do SIGO e conseqüente controlo orçamental;</li><li>–Directivas com procedimentos sobre a aquisição de bens e serviços;</li><li>–Directiva Financeira de 2007 com a criação do PNT – Plano Nacional de Tesouraria.</li><li>–existência de um órgão de controlo operacional;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– não implementação do POCP;</li><li>– processos sem um sistema de arquivo normalizado;</li><li>– inventário de bens desactualizado e sem informação suficiente para a realização de verificações físicas;</li><li>– número de inspectores insuficiente, face à estrutura dispersa e diversificada da PSP.</li></ul>

36. Em resultado das situações elencadas nos pontos anteriores, evidenciando que os sistemas de gestão controlo implementados em 2007 não funcionavam de forma eficaz na prevenção e detecção de erros, nomeadamente na área patrimonial, atribui-se a classificação de “Deficiente”.

Em sede de contraditório, o Director Nacional Adjunto da PSP reconhece a “desarticulação das ferramentas informáticas existentes, em resultado, fundamentalmente, da estratégia seguida pela PSP em matéria de investimentos e que, por insuficiência de recursos financeiros, tem privilegiado os investimentos na área das novas tecnologias de informação aplicáveis à actividade operacional, como são os casos do SEI, SCOT, SIGAE, SIGESP”, referindo, ainda que “este constrangimento tem conduzido a um esforço por parte dos elementos que operam na área de suporte, nomeadamente na criação das suas próprias ferramentas de trabalho, com o propósito de melhorar o seu desempenho, mas que enfermam de ligação entre si, não sustentando, assim um sistema de controlo integrado”.



## CONCLUSÕES

37. A auditoria visou o exame dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos realizados pela PSP em 2007 (pontos 1 a 5).
38. A PSP goza de autonomia administrativa, encontra-se integrada no RAFE e toda a sua gestão orçamental está centralizada na DN – PSP, assentando o registo e controlo orçamental no SIC – Sistema de Informação Contabilística gerido pelo Departamento de Gestão Financeira, cabendo aos restantes serviços, nomeadamente, às unidades de polícia e estabelecimentos de ensino policial a gestão das dotações orçamentais que lhes são atribuídas. Contudo, a auditoria constatou que, apesar das inúmeras orientações e instruções na área financeira e patrimonial, não existe um manual de normas e procedimento de controlo interno nem foi adoptado o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública (pontos 7 a 14).
39. A actividade da PSP é disciplinada por instrumentos de gestão e controlo, designadamente pelo Plano de Actividades e Directivas Financeiras, constituindo o Relatório de Actividades, a par de informação remetida ao Controlador Financeiro do Ministério da Administração Interna e à Direcção – Geral do Orçamento, os instrumentos de análise e controlo. A auditoria constatou que o Plano de Actividades para 2007 não definiu metas de avaliação de desempenho e de impacto nos programas/actividades desenvolvidos. Porém, o PA para 2009 já contém indicadores de meio e de realização, quer para as actividades operacionais, decorrentes da missão e das atribuições legais do respectivo serviço público, quer para as actividades orçamentais. (pontos 15 e 16).
40. As receitas da PSP atingiram em 2007 o montante de 651 M€ e as despesas, no montante de 583 M€, foram aplicadas, essencialmente, em encargos com pessoal (92,4%), sendo os destinatários dessas verbas cerca de 21 mil efectivos com funções policiais e cerca de 7 centenas de efectivos com funções não policiais. As despesas de capital suportadas pela PSP alcançaram 3 M€ e destinaram-se, essencialmente, a equipamento informático e a hardware de comunicações. Os processos relativos aos investimentos no âmbito do PIDDAC têm vindo a ser centralizados na Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos. Consequentemente, a PSP apenas executou, em 2007, três projectos no montante global de 2 M€, sendo que, apenas, 0,7 M€ respeitavam a despesas de capital. As disponibilidades encontravam-se depositadas em 5 contas no Tesouro e em 31 contas na CGD, tendo sido infrutíferas as diligências da PSP junto do IGCP para a criação de novos acessos ao sistema *Homebanking* do Tesouro (pontos 17 a 25).
41. Na PSP existe um conjunto de aplicações informáticas para o registo de contratos, aquisições e controlo dos bens, geridas pelo DL – Departamento de Logística, pelas unidades de polícia e estabelecimentos de ensino policial e pelo GSI – Gabinete de Sistemas de Informação, destacando-se, no âmbito dos sistemas de gestão e de controlo, para além da aplicação informática *SIC*, a aplicação designada por *RCAP*, constituída pelos módulos dos processo e do controlo de facturação e um conjunto de sistemas de informação destinados à gestão e controlo dos bens (pontos 26 a 29).



42. No exame aos sistemas de gestão e de controlo a auditoria constatou que as múltiplas aplicações informáticas utilizadas, desenvolvidas internamente, estão desintegradas, não se articulam entre si, nem com o SIC, não resultam de um planeamento sustentado num plano estratégico de sistemas de informação devidamente articulado com a estratégia da PSP. Consequentemente, verificou-se um conjunto de insuficiências e de deficiências que, no seu conjunto, justificam a classificação dos sistemas de gestão e de controlo de “*Deficiente*” (pontos 30 a 35), salientando-se o seguinte:

- a) os registos, das aplicações utilizadas na área de contratos e aquisições estão incompletos, não permitem a obtenção de uma lista completa dos processos de contratação, nomeadamente, os dinamizados pelos Comandos e pelos estabelecimentos de ensino policial e não asseguram a interligação com o SIC;
- b) os sistemas de informação utilizados não permitem conhecer em tempo útil e de forma fiável, o valor do património (bens móveis e imóveis) afecto à PSP, nem asseguram a salvaguarda do mesmo. A inventariação de todos os bens da PSP não se conforma às instruções do CIBE - Cadastro e Inventário de Bens do Estado. Neste âmbito, cabe ainda referir que o registo dos bens não se encontrava concluído faltando, para o efeito, a migração dos bens de inventário adquiridos antes de 2006. Sobre esta matéria cumpre ainda referir que se encontra em desenvolvimento uma aplicação que alegadamente satisfaz a generalidade das exigências impostas pelo CIBE e assegurará a consolidação dos registos existentes;
- c) a impossibilidade de registo no SIC de todas as fases da realização da despesa. Cumpre porém referir que a PSP, em 2009, adjudicou a aquisição de uma aplicação informática com funções de contabilidade e interligação com a plataforma SIC que, alegadamente, permitirá ultrapassar as insuficiências detectadas;

43. O exame dos processos relativos às aquisições de bens realizadas em 2007 evidenciou a respectiva conformidade legal e contabilística. Das insuficiências detectadas destacam-se as seguintes:

- organização processual deficiente;
- não existiam registos adequados de inventário dos bens nem um sistema de codificação/etiquetagem.



## RECOMENDAÇÕES

44. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, o Tribunal recomenda à DN-PSP que:

- prossiga o esforço pela melhoria dos sistemas de gestão e de controlo, incluindo a articulação das múltiplas aplicações informáticas entre si e os sistemas SIC;
- relativamente à inventariação, conclua o processo de migração de dados para aplicação informática e implemente medidas com vista à supressão das insuficiências relacionadas com a adequada inventariação dos bens adaptada ao CIBE, bem como a codificação/etiquetagem dos bens;
- adopte o POCP.

45. O Tribunal entende instruir o Director Nacional da PSP para lhe transmitir, no prazo de 120 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.

## VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

46. Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC.

## DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

### *Destinatários*

47. Deste Relatório são remetidos exemplares:

- ao Ministro da Administração Interna;
- ao actual Director Nacional da PSP;
- ao Director Nacional da PSP em exercício de funções em 2007;
- ao Inspector-Geral da Administração Interna;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.

### *Publicidade*

48. Após entregues os exemplares deste Relatório às entidades acima enumeradas, será o mesmo divulgado através da inserção na página electrónica do TC.

### *Emolumentos*

49. São devidos emolumentos nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de € 17.164,00.



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, aprovado em 15 de Dezembro de 2009

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(José Luis Pinto Almeida)

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente,



## **ANEXOS**

**Anexo I Estrutura Orgânica da Direcção Nacional da PSP**

**Anexo II Quadro 1 – Receitas da PSP**

**Quadro 2 – Despesas da PSP**

**Anexo III Quadro 3 – Evolução do Quadro de Pessoal com Funções Policiais da PSP**

**Quadro 4 – Evolução do Quadro de Pessoal com Funções não Policiais**

**Anexo IV Sistemas de Informação**

**Anexo V Alegações apresentadas**

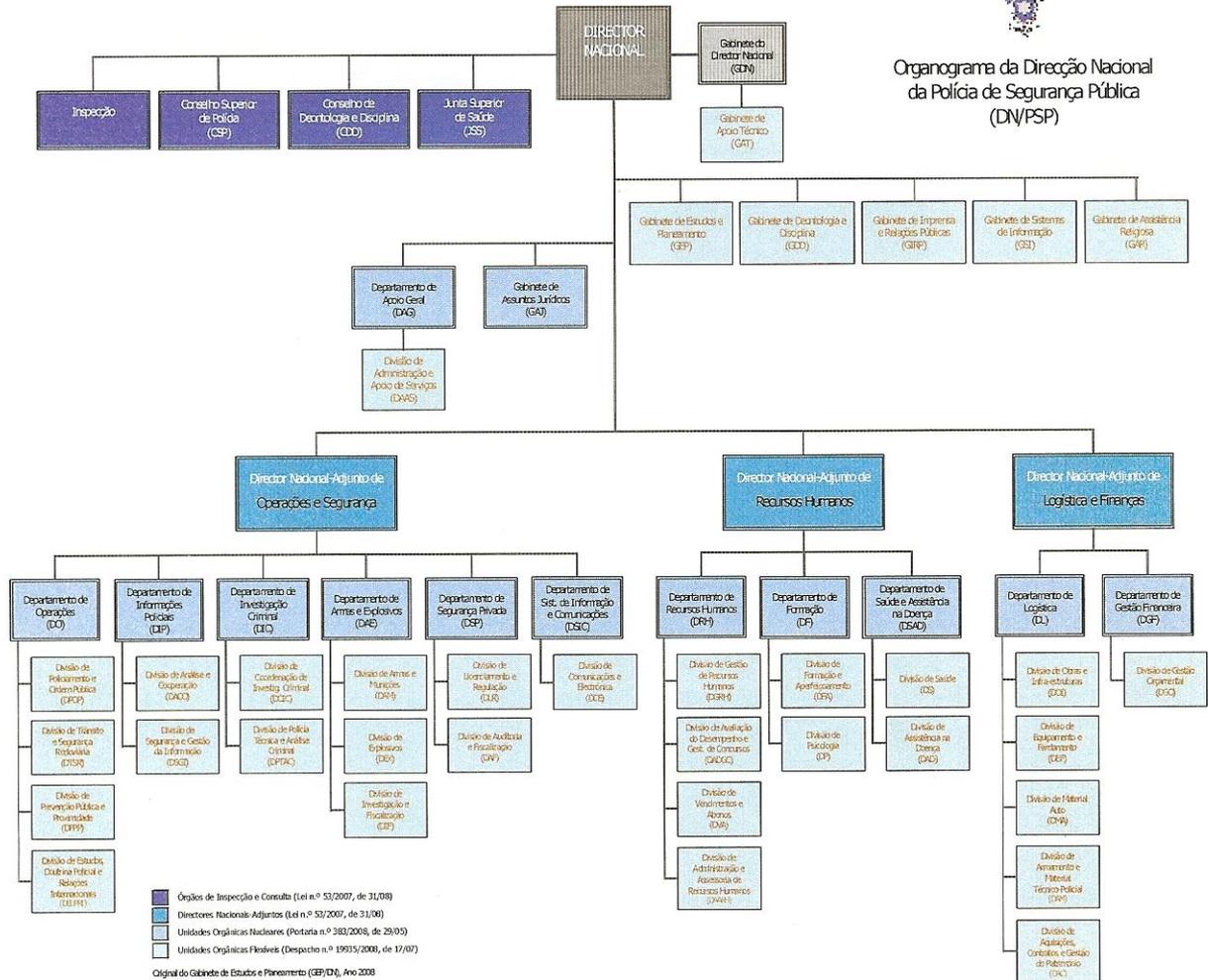


## ANEXO I

### Estrutura orgânica da Direcção Nacional



Organograma da Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública (DN/PSP)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento - DN/PSP.



## ANEXO II

### Quadro 1 - Receitas da PSP

Unid: Milhões de euros

Receita	2006	%	2007	%	2008	%
Saldo da gerência anterior	2	0,3	1	0,2	3	0,4
Dotações orçamentais	574	90,8	589	90,6	615	89,4
Receitas Próprias*	26	4,1	31	4,7	38	5,5
Receitas p/ Estado/Outras Entidades	30	4,7	30	4,5	32	4,7
<b>Total</b>	<b>632</b>	<b>100</b>	<b>651</b>	<b>100,0</b>	<b>688</b>	<b>100,0</b>

\* Não inclui receitas cobradas pelo Tesouro, no montante de 17.860 m€ - milhares de euros em 2006, 18.319 m€ em 2007 e 14.321m€ em 2008

Fonte: Conta de Gerência de 2006, de 2007 e 2008

### Quadro 2 - Despesas da PSP

Unid: Milhões de euros

Despesas	2006	%	2007	%	2008	%
<b>Correntes</b>						
Pessoal	526	92,4	539	92,5	568	92,8
Aquisição de Bens e Serviços e Outras Despesas	40	7,0	41	7,0	40	6,5
<b>Capital</b>	3	0,6	3	0,5	4	0,7
<b>Total</b>	<b>569</b>	<b>100,0</b>	<b>583</b>	<b>100,0</b>	<b>612</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Conta de Gerência 2006, 2007 e 2008



## ANEXO III

### Quadro 3 - Evolução do Quadro de Pessoal com Funções Policiais da PSP

Categorias	Ano			Variação			
	2006	2007	2008	2006/2007	%	2007/2008	%
Superintendente-Chefe	3	9	6	6	200,0	-3	-33,3
Superintendente	8	1	3	-7	-87,5	2	200,0
Intendente	28	28	43	0	0,0	15	53,6
Subintendente	89	90	98	1	1,1	8	8,9
Comissário	130	126	128	-4	-3,1	2	1,6
subcomissário	425	442	437	17	4,0	-5	-1,1
Chefe	1.779	1.736	1.776	-43	-2,4	40	2,3
Subchefe	818	811	735	-7	-0,9	-76	-9,4
Agente Principal	12.478	12.198	12.610	-280	-2,2	412	3,4
Agente	4.993	5.871	5.177	878	17,6	-694	-11,8
<b>TOTAL</b>	<b>20.751</b>	<b>21.312</b>	<b>21.013</b>	<b>561</b>	<b>2,7</b>	<b>-299</b>	<b>-1,4</b>

Fonte: Relatório de Actividades 2008

### Quadro 4 - Evolução do Quadro de Pessoal com Funções não Policiais

Categorias	Ano			Variação			
	2006	2007	2008	2006/2007	%	2007/2008	%
Chefia	14	13	14	-1	-7,1	1	7,7
Técnico Superior	68	72	75	4	5,9	3	4,2
Informática	46	46	46	0	0,0	0	0,0
Administrativo	365	343	324	-22	-6,0	-19	-5,5
Operário	241	222	211	-19	-7,9	-11	-5,0
<b>TOTAL</b>	<b>734</b>	<b>696</b>	<b>670</b>	<b>-38</b>	<b>-5,2</b>	<b>-26</b>	<b>-3,7</b>

Fonte: Relatório de Actividades 2008



# Tribunal de Contas

## ANEXO IV – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Nome	Dep. Responsável	Caracterização
SIGO-Sistema de Informação de Gestão Orçamental	DGFP	Sistema de informação de gestão orçamental
SIGAE-Sistema de Gestão de Armas e Explosivos	DEPAEXP	Sistema de gestão de licenciamento de armas e explosivos da PSP
SIC-Sistema de Informação Contabilística	DGFP	Sistema de informação contabilística integrado com a DGO
SEI-Sistema Estratégico de Informação	DEPOP; DEPIPOL	Sistema de suporte à área operacional da PSP, trata de toda a informação de indole policial
SCOT-Sistema de Contra-Ordenação de Trânsito (PSP e GNR)	DEPOP	Sistema de contra-ordenação de trânsito
Plano de Tesouraria	DGFP	Gestão de todas as necessidades orçamentais dos comandos distritais e regionais da PSP
GIVERH-Gestão Integrada de Vencimentos e Recursos Humanos	DEP RH	Sistema de suporte aos Recursos Humanos
Gestão Documental	DN e Comandos	Gestão: de processos, de orgânicas da PSP, de elementos da PSP, da secção de correspondência e digitalização
Gestão do Parque Informático	GINFOR	Gestão de todos os equipamentos informáticos da PSP
Gestão de Viaturas Policiais	DEP MAT e TRANSP	Sistema de gestão de frotas, avarias, reparações e inspecções das viaturas da PSP
Gestão de Stocks	S.Contr/Aquis e Armaz DN	Registo dos bens de consumo corrente adquiridos e bens fornecidos internamente
Gestão de Receitas e Despesas de Tesouraria	DGFP	Gestão de todas as receitas da PSP
Gestão de Operações Especiais	DEPOP	Sistema de gestão de serviços prestados ao Ministério da Educação relacionados com exames escritos
Gestão de Fardamento	DEPEFARD	Sistema de gestão de fardamento de aquisição, stocks e vendas na PSP
Gestão de Armas Policiais	DEP MAT e TRANSP	Sistema de gestão de armas da PSP
Apoio ao desenvolvimento de procedimentos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas	DGFP	Registo dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas
Apoio ao controlo de facturação	DGFP	Registo da facturação

1 - A DGPF dispõe ainda de ficheiros Microsoft Office, nomeadamente: Registo dos contratos celebrados pela DN; Registo de expediente; Registo das fotocópias tiradas por unidade orgânica; Registo dos pagamentos a fornecedores cujos rendimentos são passíveis de IRS; Registo da informação relativa às alterações de dados de fornecedores prestadores de cuidados de saúde.

2 - A Div. Obras e Infra-estruturas dispõe dos seguintes programas: Controlo de entradas de expediente; levantamento e controlo dos quartos de detenção e controlo e registo de grupos electrogéneos.

3 - A Div. Equipamentos e Fardamento dispõe de aplicação em Excel, que permite a caracterização sumária dos bens distribuídos e o controlo dos aumentos e abates de equipamentos diversos efectuados ao inventário dos diversos Comandos/Unidades/Estabelecimentos de Ensino.

4 - A DSCI dispõe de aplicação em visual basic que regista a entrada e saída de equipamentos.



**Tribunal de Contas**

---

**Anexo 5 – Alegações apresentadas**



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

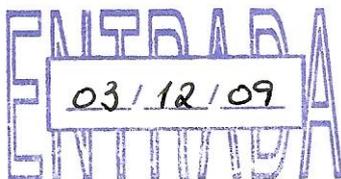
**POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**DIRECÇÃO NACIONAL**

**Gabinete do Director Nacional-Adjunto  
Unidade Orgânica de Logística e Finanças**

**Tribunal de Contas**

**SECRETARIA**



N.º 593

*Gomes*

**Sua referência:** ST/DAPIII-2009-

Of.17821

**Data:** 21NOV09

**Nossa referência:**

**Of. 99/DNA/UOLF/2009**

**Data:**

**02DEZ09**

Exm.º Senhor

Conselheiro José Tavares

M.I. Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 – Lisboa

*Fh/L*

**ASSUNTO: AUDITORIA AOS SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO NO ÂMBITO DOS INVESTIMENTOS DA PSP – ANO DE 2007 – PROCESSO N.º 40/08 - AUDIT**

Na sequência do processo da auditoria em epígrafe levada a efeito pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas e da qual resultou a elaboração do respectivo relatório, vem a Polícia de Segurança Pública pronunciar-se sobre o seu teor, nos termos do disposto no art.º 13 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Assim sendo e relativamente aos pontos fracos salientados designadamente:

*“coexistência de vários sistemas informáticos desarticulados entre si;”*

*“ausência de integração dos sistemas de informação contabilísticos;”*

*“ não implementação do POCP;”*

*“...classificação dos sistemas de gestão e de controlo de “Deficiente”..”*

Importa referir que, efectivamente, tem-se assistido a uma desarticulação das ferramentas informáticas existentes, em resultado, fundamentalmente, da estratégia seguida pela PSP em matéria de investimentos e que, por insuficiência de recursos financeiros, tem privilegiado os investimentos na área das novas tecnologias de informação aplicáveis à actividade operacional, como são os casos do SEI, SCOT, SIGAE, SIGESP etc.

Este constrangimento tem conduzido a um esforço por parte dos elementos que operam na área de suporte, nomeadamente na criação das suas próprias ferramentas de trabalho, com o propósito de melhorar o seu desempenho, mas que enfermam de ligação entre si, não sustentando, assim,

um sistema de controlo integrado. Particularizando os pontos fracos atrás enunciados importa ainda tecer os seguintes comentários:

**Na página 14, ponto 30** e apesar de ser correcta a afirmação de que o módulo dos processos da aplicação RCAP é incompleto, a referência constante na alínea a) que regista “...*não evidencia o tipo de procedimento...*” não está correcta. De facto, apesar das insuficiências do aplicativo em referência, a identificação dos procedimentos é sequencial, por tipo de procedimento: concurso público/ajuste directo/etc...sendo que tanto o registo assegurado no procedimento adequado como, nos casos em que se verifique a necessidade de criação do instrumento de trabalho “Ajuste Directo” para assegurar a emissão de requisição oficial, são efectuados manualmente.

**Na página 17, ponto 32**, quando é referido que “... *documentos...não arquivados, nomeadamente, a proposta de fundamentação de despesa*”<sup>41</sup>” cabe registar o seguinte relativamente aos processos identificados em nota de rodapé n.º 41:

- Aquisição de 50 faxes – Autorização de pagamento n.º 3168

Relativamente ao presente processo informa-se que os documentos entregues na ex-RCAP, à data integrada no Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, encontram-se arquivados, na íntegra, no processo em análise e à data disponibilizado.

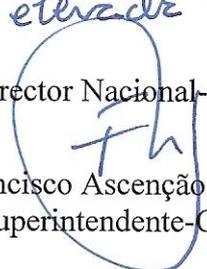
Todavia cumpre registar que este tipo de aquisição exige a sua integração em planeamento prévio nele sendo registada a fundamentação para a sua aquisição. Foi o que foi feito pelo Departamento de Comunicações aquando da preparação do orçamento de 2007, em que expressamente identifica a necessidade de aquisição de 50 faxes [Projecto de orçamento para 2007 relativo à aquisição e manutenção de sistemas e equipamentos e telecomunicações - Ofício N.º DCOM 850/06, de 26.JUL.06 - Anexo I ao presente documento].

- Máquina de lavar louça – Autorização de pagamento n.º 2137

Sobre a situação relativa à presente aquisição importa registar que a mesma foi sujeita a identificação por parte do então Departamento de Equipamentos e Fardamento e igualmente consta do seu Plano de Necessidades para 2007 [Anexo II ao presente documento integra Plano de necessidades 2007 e Inf 51/DIVEQ 16/02/2007].

Com os melhores cumprimentos

e elevada consideração,  
O Director Nacional-Adjunto

  
Francisco Ascensão Santos  
Superintendente-Chefe

IGCP

Instituto de Gestão da Tesouraria  
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º  
1050-189 Lisboa  
PORTUGAL  
Tel. 351 21 792 33 00  
Fax 351 21 799 37 95



• À atenção do DA IV  
• Remeta-se cópia deste ofício à Direcção Nacional de PSP  
• Remeta-se cópia deste ofício ao Sr. Conselheiro Raúl Esteves  
4/12/2009 Tomé

Exmº Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº SGC - 15906

Lisboa, 2 de Dezembro de 2009

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão e de Controlo no âmbito dos Investimentos da PSP - 2007

No seguimento do vosso ofício nº 17910, de 24 de Novembro, sobre o assunto em epígrafe, cabe-nos prestar os seguintes esclarecimentos:

1. O IGCP tem vindo a constatar que as diversas entidades da Administração Pública criam contas muitas vezes sem a necessária justificação, pelo que entende dever ser feita uma análise casuística sobre a razoabilidade da proliferação de contas abertas num mesmo Organismo. Não existe, assim, impossibilidade prática de abertura de contas, mas deve-se evitar redundâncias que conduzam a perdas de performance dos sistemas aplicativos do IGCP.

2. O sistema de *Homebanking* existente já apresenta sinais de alguma "saturação", pelo que iniciámos já o processo de substituição por um novo sistema - o CAH, que se encontra, neste momento, em fase de concurso público.

3. Será importante defender a estabilidade do *Homebanking* e que não surjam situações que, por aumento inusitado de contas e utilizadores repetidos nas diversas contas, possam pôr em causa o seu normal funcionamento e a sua perda de eficácia.

4. Neste enquadramento, o IGCP vai contactar a PSP de forma a identificar as suas necessidades, com vista a encontrar soluções que possibilitem o cumprimento da unidade de Tesouraria.

Com os melhores cumprimentos,



António Pontes Correia  
Vogal do Conselho Directivo