



Tribunal de Contas

RELATÓRIO N.º 57/08 – 2.ª S

PROCESSO N.º 41/08 – AUDIT



**AUDITORIA ÀS DÍVIDAS NÃO FINANCEIRAS DA
DIRECÇÃO NACIONAL DA PSP
(anos de 2006 e de 2007)**



FICHA TÉCNICA

Coordenação geral

Conceição Antunes (Auditora-Coordenadora)

Coordenação da Equipa de Auditoria

António Sousa (Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Aida Nogueira (Técnica Verificadora Assessora)

Colaboração de Isabel Gil (Auditora)



ÍNDICE

	Pontos
SUMÁRIO EXECUTIVO	
INTRODUÇÃO	1-9
Âmbito e objectivos	1
Antecedentes	2-6
Metodologia	7-8
Exercício do contraditório	9
CARACTERIZAÇÃO DA PSP	10-24
Enquadramento legal	10-12
Receitas e despesas	13-16
Recursos humanos	17-19
Organização financeira e contabilística e sistemas de informação	20-24
FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO REPORTADA AO TC	25-27
IDENTIFICAÇÃO DOS CREDITORES E CARACTERIZAÇÃO DOS RESPECTIVOS CRÉDITOS	28-29
ANTIGUIDADE DAS DÍVIDAS	30-36
ERROS E OMISSÕES DOS VALORES REPORTADOS AO TC	37-39
Valores reportados pela DN – PSP	37
Valores reportados pelas entidades credoras	38-39
CONCLUSÕES	40-50
RECOMENDAÇÕES	51-52
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	53-55
Destinatários	53
Publicidade	54
Emolumentos	55
ANEXOS	



SIGLAS

CGE	Conta Geral do Estado
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DN-PSP	Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública
DSAD	Departamento de Saúde e Assistência na Doença
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
OE	Orçamento do Estado
PA	Plano de Actividades
PMP	Prazo Médio de Pagamento
PSP	Polícia de Segurança Pública
RA	Relatório de Actividades
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIC	Sistema de Informação Contabilística
TC	Tribunal de Contas



SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Relatório comporta os resultados da auditoria às dívidas não financeiras da DN – PSP – Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, reconhecidas em 31 de Dezembro de 2006 e em 31 de Dezembro de 2007, no âmbito da acção “Identificação dos principais Credores do Estado” que o TC – Tribunal de Contas tem vindo a desenvolver desde 2006.

A auditoria teve por objectivos examinar a antiguidade das dívidas e das causas que determinaram o atraso no pagamento e a conformidade do mesmo com a legislação nacional e comunitária aplicável e examinar e identificar os eventuais erros ou omissões do valor das dívidas reportado ao TC pela DN-PSP. Para o efeito, em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias de auditoria, procedeu-se à apreciação da fiabilidade da informação prestada pela DN-PSP ao TC, identificaram-se as entidades privadas credoras da DN-PSP e caracterizaram-se os respectivos créditos.

Toda a gestão orçamental da PSP está centralizada na DN-PSP que, para o efeito, utiliza sistemas informáticos (SIC – Sistema de Informação Contabilística e a plataforma AS-400) os quais têm, porém, evidenciado certas insuficiências relacionadas designadamente com a respectiva integração. Das melhorias introduzidas, destaca-se o desenvolvimento de um *interface* e a realização de controlos sistemáticos, permanecendo, contudo, dificuldades decorrentes de *hardware* inadequado. A auditoria constatou que a informação financeira produzida pelos sistemas informáticos e contabilísticos se apresenta coerente, conferindo, globalmente, fiabilidade à informação apresentada ao TC, a qual carece, porém, de ser validada, designadamente através da circularização regular de fornecedores.

As dívidas da DN-PSP atingiram 31 M€ e 36 M€, respectivamente em 2006 e em 2007, alcançando a parte sob escrutínio, relativa a créditos de entidades privadas, naqueles anos, o montante de 11 M€ e de 12 M€, respectivamente. Identificaram-se cerca de 1500 credores da DN-PSP, por ano, dos quais cerca de 30%, com créditos acima de 5 m€, no montante total de 10 M€, por ano, detêm a quase totalidade dos referidos créditos. Tais créditos reportam-se, essencialmente, à prestação de serviços na área da saúde e assistência na doença ao pessoal da PSP, sendo residual a expressão creditícia de outras áreas (1%).

As dívidas da DN-PSP remontam a 2004 mas a quase totalidade (94%) situa-se no ano em que foram constituídas. As dívidas resultam de insuficiências recorrentes das dotações orçamentais que, apesar dos sucessivos reforços, não têm sido suficientes para pagar todos os créditos. Neste contexto, a DN-PSP tem optado por pagar as dívidas mais antigas e, das constituídas em 2006, apenas subsiste por pagar um valor residual de 3%.

O PMP – Prazo Médio de Pagamento aumentou de 185 dias, em 2006, para 208 dias, em 2007, acompanhando o crescimento dos encargos com a saúde sem o necessário ajustamento orçamental e evidenciando que a DN-PSP não tem aplicado na íntegra a legislação que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento. Porém, no quadro do “Programa



Pagar a Tempo e Horas”, a DN-PSP, no primeiro semestre de 2008, já tinha pago 8 M€ dos 12 M€ em dívida em 31 de Dezembro de 2007 e propõe-se reduzir o PMP em 25%.

A auditoria concluiu que, na informação reportada pela DN-PSP ao TC, existem desvios de 1% e de 0,1%, respectivamente em 2006 e em 2007, em virtude de ajustamentos resultantes da conferência da facturação e de lapsos de escrituração. Permanecem, porém, divergências de cerca de 1 M€, em cada ano, entre os montantes reportados pelos credores ao TC e os considerados pela DN-PSP, em virtude de não existirem rotinas de conferência de contas correntes de fornecedores, incluindo a circularização regular de fornecedores.

Em resultado da auditoria realizada, o TC recomenda à DN-PSP que implemente medidas que confirmem maior fiabilidade à informação produzida e que promova as acções necessárias à regularização das dívidas.



INTRODUÇÃO

Âmbito e Objectivos

1. O presente Relatório comporta os resultados da auditoria às dívidas não financeiras da DN-PSP – Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, reconhecidas em 31 de Dezembro de 2006 e em 31 de Dezembro de 2007, no âmbito da acção “Identificação dos principais Credores do Estado”^{1/2} inserida no Programa de Fiscalização do TC – Tribunal de Contas para 2008. A auditoria teve por objectivos:
 - examinar a antiguidade das dívidas e das causas que determinaram o atraso no pagamento e a conformidade do mesmo com a legislação nacional e comunitária aplicável;
 - examinar e identificar os eventuais erros ou omissões do valor das dívidas, reconhecidas em 31 de Dezembro de 2006 e em 31 de Dezembro de 2007, reportado ao TC pela DN-PSP.

Antecedentes

2. Na sequência da Resolução n.º 7/06 – 2.ª Secção, de 31 de Maio, o TC levou a cabo, pela primeira vez, em 2006, uma acção de “Identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro 2005” relativamente aos fornecimentos de bens e serviços e caracterização das respectivas dívidas, tendo por objectivo contribuir para a recolha de elementos que, na área da chamada “Dívida não financeira do Estado”, permitam a respectiva caracterização, dentro da perspectiva de que, na ausência de um “Balanço do Estado”, que reflecta a respectiva situação financeira e patrimonial, as contas públicas devem dar uma imagem fiel e transparente daquela situação, em todos os aspectos materialmente relevantes.
3. Os resultados foram integrados no Parecer sobre a CGE – Conta Geral do Estado de 2005 tendo o TC sublinhado que os valores tinham de ser entendidos com as reservas

¹ Dívida não decorrente do recurso ao crédito para a obtenção de liquidez (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares, nem de contratos de locação financeira), constituída até 31 de Dezembro de 2006 e até 31 de Dezembro de 2007, quer seja dívida vencida quer seja dívida vincenda.

² O âmbito da acção “Identificação dos principais Credores do Estado” em 2007 e em 2008 restringiu-se às dívidas por fornecimentos de bens e serviços à Administração Central do Estado (serviços integrados e serviços e fundos autónomos e, designadamente, EP – Estradas de Portugal, EPE, Hospitais/Centros Hospitalares, EPE, Sociedades POLIS, S.A. Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto, EPE, Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE e Direcção-Geral do Tesouro e Finanças - indemnizações compensatórias). Os credores do Estado visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas e particulares) e as entidades que integram os sectores da Administração Local e Regional e Sector Público Empresarial [ficaram excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos].



decorrentes de não terem sido validados, através de confirmação *in loco*, que detectasse eventuais erros e omissões na informação reportada pelos devedores e pelos credores.

4. Nos anos seguintes, o TC levou, de novo, a cabo acções idênticas com vista a integrar os respectivos resultados nos sucessivos Pareceres sobre a CGE. Assim:
 - em 2007 foi realizada uma acção direccionada à situação existente em 31 de Dezembro 2006, tendo os resultados sido integrados no Parecer sobre a CGE de 2006^{3/4}. Tendo em conta as reservas antes mencionadas, decorreu, também, em 2008, o processo de validação da informação reportada ao TC em 2007;
 - em 2008 foi realizada uma acção direccionada à situação existente em 31 de Dezembro 2007 com vista a integrar o Parecer sobre a CGE de 2007⁵. De igual modo, decorreu, em 2008, o processo de validação da informação reportada ao TC neste ano.
5. A metodologia seguida também foi semelhante à adoptada em 2006, tendo sido seleccionados [com base no critério de receita/despesa superior a 2,5 M€ – Milhões de euros], numa primeira fase, os devedores a ser inquiridos sobre as dívidas existentes nas datas de referência (31 de Dezembro de 2006 e 31 de Dezembro de 2007).
6. Das 510 entidades públicas inquiridas em 2007, apurou-se que cerca de 300 reportaram ao TC dívidas [de montante igual ou superior a 5 m€ - mil euros, por credor] em 31 de Dezembro de 2006, tendo, por seu turno, sido reportados créditos por parte de 69 dos 78 credores identificados⁶. Em 2008 foram, de novo, inquiridas cerca de 500 entidades públicas e de 100 credores. Entre as entidades públicas inquiridas, destaca-se a DN-PSP com dívidas no montante de 10 M€.

Metodologia

7. Os trabalhos 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.ª 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*.
8. De harmonia com as orientações estabelecidas pelo TC identificaram-se os credores, caracterizaram-se os respectivos créditos e procedeu-se à apreciação da fiabilidade da informação prestada pela DN-PSP ao TC. Para o efeito, verificou-se a informação remetida ao TC, em 2007 e em 2008, pela DN-PSP e pelos credores e recolheu-se informação na DN-PSP sobre as dívidas não financeiras (sobretudo na área da saúde por

³ Cfr. deliberação da 2.ª Secção, de 25 de Janeiro de 2007.

⁴ Caixa 2 – Dívida não financeira, do Volume I do Parecer sobre a CGE de 2006 (pág. 165 a 177).

⁵ Cfr. deliberação da 2.ª Secção, de 13 de Março de 2008.

⁶ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2006.



absorver 99% das dívidas) e examinou-se a documentação contabilística (e.g. listagens de fornecedores), complementada com entrevistas e questionários e a realização de testes de conformidade e substantivos. Tiveram-se também em conta relatórios de auditorias realizadas à PSP pelos órgãos de controlo interno⁷.

Exercício do contraditório

9. 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 – Lei de Organização e Processo do TC, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, o Juiz Relator remeteu o Relato, com os resultados da auditoria, ao actual Director Nacional da PSP e ao Director Nacional em exercício de funções em 2006 e em 2007 para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões. As alegações apresentadas (actual Director Nacional da PSP) foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra no Anexo V do presente Relatório.

CARACTERIZAÇÃO DA DN-PSP

Enquadramento Legal⁸

10. 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 da Constituição e da lei. 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 de hierarquia da função pública⁹.
11. A estrutura geral da PSP compreende a DN – Direcção Nacional, as unidades de polícia¹⁰ e os estabelecimentos de ensino policial¹¹ os quais se encontram dispersos pelo território nacional. A DN-PSP é dirigida por um Director Nacional, coadjuvado por três Directores

⁷ Processo de Auditoria PAUD n.º 8/2004 “Auditoria ao Departamento de Saúde e Assistência na Doença da PSP” da IGAI – Inspeção-Geral da Administração Interna e Relatório n.º 309/2007 “Auditoria temática ao cumprimento das medidas legais e de contenção da despesa pública – Pessoal e aquisições de serviços (3.ª fase) – Polícia de Segurança Pública (PSP)” da IGF – Inspeção-Geral de Finanças.

⁸ Nos anos 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 e que revogou, na generalidade, a Lei n.º 5/99. Já em 2008, pela Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio, foi publicada a estrutura nuclear da DN-PSP. Porém, tendo em conta que as diferenças, porventura existentes na área objecto da auditoria, não são substanciais, adoptou-se, por razões de simplicidade e de actualidade, a legislação mais recente, sem prejuízo de, se necessário, referenciar a legislação pertinente.

⁹ Cfr. artigo 1.º da Lei n.º 53/2007.

¹⁰ 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).

¹¹ Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Escola Prática de Polícia (cfr. artigo 20.º da Lei n.º 53/2007).



Nacionais Adjuntos que dirigem, respectivamente, as unidades orgânicas de operações e segurança, de recursos humanos e de logística e finanças¹² (cfr. organograma em Anexo I).

12. Entre as unidades que compõem a estrutura nuclear da DN-PSP¹³, com relevância para o exame das dívidas não financeiras em resultado do exercício das suas competências, destaca-se:
- o DGF – Departamento de Gestão Financeira, na dependência do Director Nacional Adjunto da área de logística e finanças, ao qual incumbe: assegurar a gestão orçamental, processar, liquidar e pagar as despesas autorizadas e assegurar a arrecadação de 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;
 - o DSAD – Departamento de Saúde e Assistência na Doença, na dependência do Director Nacional Adjunto da área dos recursos humanos, ao qual cabe assegurar a assistência na doença, em conformidade com o estabelecido no regime jurídico da assistência na doença ao pessoal ao serviço da PSP e aos seus familiares¹⁴.

Receitas e Despesas

13. As receitas da DN-PSP em 2006 atingiram o montante de 632 M€ – Milhões de euros, representando as dotações do OE – Orçamento do Estado 91% e as Receitas para entrega ao Estado e outras Entidades e as Receitas Próprias 5% e 4%, respectivamente. Em 2007 as receitas alcançaram 650 M€, tendo as dotações do OE um peso de 91% (cfr. Anexo II, Quadro 1).
14. As despesas da DN-PSP em 2006 e 2007 totalizam 570 M€ e 583 M€, respectivamente, verificando-se que, nos dois anos, as despesas mais expressivas foram as relativas a pessoal, absorvendo 92% das verbas, enquanto que as aquisições de bens e serviços e de bens de capital representaram apenas, respectivamente, cerca de 7% e 1%, das despesas (cfr. Anexo II, Quadro 2).
15. As despesas com pessoal foram canalizadas, essencialmente, para o pagamento de “Remunerações Certas e Permanentes” e incluem as despesas com a saúde, que com um montante de 60 M€ e de 62 M€, em 2006 e 2007, respectivamente, tem um peso de cerca de 12%, em cada ano.
16. Neste contexto, cabe referir que as despesas com a saúde sofreram uma quebra acentuada relativamente a 2005, ano em que alcançaram o montante de 99 M€, em virtude de ter

¹² Cfr. artigos 17.º, 18.º e 21.º da Lei n.º 53/2007.

¹³ Cfr. Portaria n.º 383/2008.

¹⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 158/2005, de 20 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de Dezembro.



ocorrido uma redução significativa no número de beneficiários (de 102.412 em 2005, passaram para 79.999 em 2006 e para 77.552 em 2007¹⁵). Para o aumento registado nas despesas com a saúde em 2007 contribuiu o facto dos preços dos serviços de saúde, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística, terem aumentado mais de 7%¹⁶.

Recursos Humanos

17. Em 2006 e em 2007, o pessoal policial registava um total de 20.751 e 21.312 efectivos, respectivamente. O acréscimo de 561 efectivos deve-se, em particular, a um aumento significativo na categoria de Agente (mais 878 relativamente a 2006).
18. O pessoal não policial totalizava, em 2006 e em 2007, 734 e 696 efectivos, respectivamente. O decréscimo de 5% registado em 2007 ocorreu, essencialmente, nas Chefias e nas categorias de Administrativo e de Operário.
19. No que respeita ao DSAD sublinha-se que dispunha, em 2006 e em 2007, de 63 e de 61 efectivos, respectivamente, sendo que cerca de metade é referente a pessoal policial (cfr. Anexo II, Quadro 3). Porém, os Relatórios de Actividades de 2006 e de 2007, referem que o DSAD tem vindo a debater-se, progressivamente, com grandes dificuldades na execução atempada de algumas tarefas que lhe são nucleares, designadamente em matéria de conferência de facturação, porque os recursos humanos, apesar do grande esforço despendido, não foram suficientes para fazer face às necessidades de recuperação de todo o trabalho em atraso (respeitante a anos anteriores).

Organização financeira e contabilística e sistemas de informação

20. Em 1999 deu-se uma profunda alteração na organização e funcionamento da PSP¹⁷, 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 a gestão orçamental da PSP, passando a ser elaborada uma única conta de gerência para toda a Corporação. Face à dispersão

¹⁵ A publicação do Decreto-lei n.º 158/2005, de 20 de Setembro, que entrou em vigor em 1 de Outubro de 2005, reformulou a disciplina normativa do subsistema de saúde da PSP, no sentido da sua convergência com as normas legais que regulamentam a ADSE. O seu carácter mais restritivo, no que concerne às condições exigidas para a verificação da qualidade de beneficiário, titular ou familiar, agora iguais às da ADSE, implicou a redução do universo de beneficiários. Da sua aplicação resultou a exclusão dos titulares de outro subsistema de assistência e a saída do pessoal com funções não policiais, com excepção dos casos considerados no artigo 29º do referido diploma (utentes com mais de 65 anos, portadores de doença crónica ou com incapacidade permanente). Implicou, igualmente, uma alteração significativa no regime de benefícios, aplicando-se, agora, o regime em vigor para a ADSE em matéria de prestação de cuidados de saúde em regime livre e medicamentos (cfr. Relatório de actividades – ano de 2006 – do DSAD).

¹⁶ Para este aumento de preços terá contribuído significativamente a publicação da Portaria n.º 567/2006, de 12 de Junho, alterada pela Portaria n.º 110-A/2007, de 23 de Janeiro, que aprovou as novas tabelas de preços a praticar pelo serviço Nacional de Saúde (Cfr. Informação n.º 019/DIR/2008, de 20/02/2008, do DSAD relativa à “Execução orçamental do ano de 2007 do DSAD” remetida ao Ministro da Administração Interna pelo ofício 24/DNARH/08, de 12 de Março de 2008).

¹⁷ Com a entrada em vigor da Lei n.º 5/99.



geográfica a que antes se aludiu, as unidades de polícia, à semelhança da DN-PSP, estão constituídas em “Centros de Custo” sendo responsáveis pela realização das despesas e pelos respectivos pagamentos.

21. A gestão financeira rege-se pelo regime geral da contabilidade pública, integrando a PSP, desde 2001, o RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado¹⁸. Todo o suporte de registo e controlo orçamental assenta essencialmente na aplicação informática SIC – Sistema de Informação Contabilística. Segundo o DGF¹⁹, esta aplicação tem limitações uma vez que não permite tratar e obter informação na óptica da contabilidade patrimonial. Assim, não existindo um controlo/registo da facturação emitida pelos fornecedores que permita conhecer, a cada momento, a situação da “conta corrente” dos mesmos, o DGF, no início de cada ano, utiliza procedimentos específicos²⁰ para controlo da dívida que transita para o ano seguinte.
22. No DSAD, o sistema de informação existente apoia-se numa aplicação informática residente na plataforma AS-400 que reúne, centralmente (após registo e processamento da informação remetida pelas entidades prestadoras de cuidados de saúde), um conjunto de dados, nomeadamente financeiros, relacionados com a identificação dos actos médicos facturados e dos beneficiários que usufruíram dos cuidados de saúde. Porém, segundo a IGA²¹, em 2004 este sistema de informação apresentava limitações²² com o conseqüente subaproveitamento para efeitos de gestão e controlo. Acresce que os sistemas de informação utilizados no DSAD e no DGF não funcionavam de forma integrada, dificultando, nomeadamente, o processamento dos pagamentos.
23. Foram, entretanto (em 2006 e, especialmente, em 2007), introduzidas melhorias no sistema AS-400 de que se destaca: a alteração das tabelas na base de dados com vista à criação de alertas respeitantes à facturação relacionada com actos médicos (áreas de internamento e estomatologia) e à possibilidade de conhecer a totalidade da facturação; o desenvolvimento de um *interface*²³ de comunicação entre o AS-400, no DSAD, e o SIC,

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

¹⁹ Cfr. Documento do DGF “Auditoria – PSP – Dívidas não Financeiras – anos de 2006 e 2007”.

²⁰ e.g.: solicita a todos os Centros de Custo informação sobre a facturação não paga a fim de dar cumprimento ao estabelecido pela DGO – Direcção – Geral do Orçamento [de acordo com a Circular, Série A, da DGO, n.º 1306, de 5 de Janeiro de 2004, apenas são consideradas despesas de anos anteriores facturas cujo prazo de pagamento finde até 31 de Dezembro do ano a que respeita]; feito o levantamento global, o pagamento e a organização da respectiva documentação são efectuados ao nível da DN-PSP e restantes Centros de Custo; face à dispersão da PSP e ao volume da facturação, por vezes, após o levantamento, surgem outras facturas, originando alterações ao valor inicialmente apurado.

²¹ Cfr. Processo de Auditoria PAUD n.º 8/2004.

²² e.g.: grandes limitações em termos de registo e tratamento da informação (especialmente na área de estomatologia, fisioterapia e análises); dificuldade de, em tempo real, aferir a qualidade de beneficiário; impossibilidade de, em tempo real, aceder à totalidade da facturação entrada; dificuldade de, em rigor e em tempo oportuno, aceder aos montantes globais da despesa, dos pagamentos e da dívida, discriminados por entidade e natureza dos cuidados médicos facturados.

²³ Ficheiros em suporte magnético para serem corridos automaticamente no SIC.



no DGF, de modo a minimizar as dificuldades no processamento de pagamentos; a realização, pelo Núcleo de Auditoria do DSAD, de controlos de forma sistemática e automatizada, mediante o recurso ao AS-400. Finalmente, salienta-se que se encontra em curso o desenvolvimento do processo de recepção de facturação electrónica²⁴ que, alegadamente, permitirá maior rapidez no processamento das facturas e, conseqüentemente, no seu pagamento.

24. Pese embora tenham sido introduzidas as citadas melhorias, os Relatórios de Actividades de 2006 e 2007 do DSAD continuaram a realçar dificuldades decorrentes da utilização de um parque tecnológico obsoleto com reflexo na lentidão de acesso de alguns terminais.

FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO REPORTADA AO TC

25. Atentas as insuficiências dos sistemas informáticos e de registo contabilístico e a escassez de recursos humanos antes referidas, a auditoria constatou, com particular incidência no ano de 2006, que:

- os documentos registados no AS-400, do DSAD, e remetidos ao DGF para pagamento, foram rejeitados no SIC, em virtude da não integração dos sistemas e da conseqüente desconformidade de dados²⁵;
- o processo de conferência de facturas tem sido muito moroso, decorrendo durante vários meses;
- na ausência de uma contabilidade patrimonial²⁶, possibilitando o registo de “facturas em recepção e conferência”, tem sido registada a totalidade das facturas independentemente da situação em que se encontrem (e.g. em recepção, em conferência, em pagamento);
- tem sido pago o valor facturado antes de conferida a respectiva factura, designado pela DN-PSP de “valor estimado”, a fim de evitar o incumprimento dos prazos de pagamento e o conseqüente pagamento de juros de mora nos casos em que tal estava previsto;

²⁴ Este processo obedece às seguintes fases: especificação de requisitos necessários à recepção da facturação, definição do *layout* em consonância com o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, parametrização do sistema informático do DSAD, comunicação aos Hospitais Públicos da plataforma informática de comunicação, alteração do sistema de registo de entradas e testes.

²⁵ e.g.: o tipo de pagamento a certas entidades foi rejeitado (considerado incorrecto) no SIC, em virtude de estas terem sofrido alteração através da publicação do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, passando o pagamento a ser efectuado através de uma conta no Tesouro.

²⁶ A contabilidade patrimonial tem registos autónomos e diferenciados para as várias fases em que se encontram as facturas [e.g.: fornecedores - facturas em recepção e conferência, fornecedores - conta corrente, fornecedores - adiantamentos a fornecedores] enquanto que a contabilidade pública, orçamental, regista apenas a execução orçamental.



Tribunal de Contas

- posteriormente, após conferência das facturas, foram efectuados os devidos ajustamentos²⁷, designadamente através da emissão de notas de crédito/débito;
- não existem rotinas de conferência das contas de fornecedores, designadamente de circularização de fornecedores [não existindo, conseqüentemente, um dossiê de reconciliação de saldos susceptível de ser examinado pela auditoria].

Em sede de contraditório, o actual Director Nacional da PSP veio referir que “o pagamento em 2006 da facturação relativa ao sistema de saúde, em regra, foi efectuado após conferência das respectivas facturas. Excepcionalmente, os pagamentos efectuados no final do ano foram efectuados com base “no valor estimado”, em resultado dos reforços orçamentais terem sido obtidos nesse período”.

26. Nestas circunstâncias a auditoria constatou que o DSAD implementou medidas de controlo interno em 2006²⁸ que foram reforçadas em 2007. Em especial, destaca-se que a DSAD estabeleceu a segregação de funções incompatíveis, designadamente o registo da facturação e a sua conferência e normalizou os procedimentos de conferência, conciliação e emissão de pagamento²⁹. Acresce que, na sequência dos objectivos fixados para o Plano de Actividades para 2007, verificou-se uma redução substancial do prazo de conferência³⁰ da facturação e, conseqüentemente, os pagamentos passaram, na generalidade, a ser efectuados após a conferência de facturas, e não com base no “valor estimado” como até aí, sendo reduzido o número de ajustamentos.
27. Assim, verificou-se que a informação proveniente do AS-400, referente aos anos de 2006 e de 2007, evidenciou coerência com a registada na data de recepção da facturação. Por

²⁷ e.g. facturas em duplicado, cancelamento de pagamentos, correcções relacionadas com a atribuição do mesmo número de identificação fiscal e da mesma designação a entidades com actividades diferentes, etc.

²⁸ e.g.: criação de grupo de trabalho de conferência de facturação dos hospitais, em virtude do atraso verificado; envio de lotes para pagamento ao DGF, através de interface.

²⁹ e.g.: Circular Interna n.º 01/2007-DSAD, de 12 Janeiro: o registo e conferência da facturação é efectuada no DSAD, por secções diferentes, o pagamento é efectuado através do DGF e a conciliação dos pagamentos é efectuada no DSAD.

³⁰ e.g: PA – Plano de Actividades/RA – Relatório de Actividades de 2007 do DSAD:

Redução dos prazos médios de conferência da facturação após registo da entrada da facturação constantes da: **Secção de Hospitais:**

Médicos Convencionados (excepto clínicas): PA [de 6 para 2 meses] – RA [foi reduzido o prazo de 6 para 4 meses]; Administrações Regionais de Saúde: PA [de 18 para 6 meses] – RA [Realizado];

Hospitais Públicos: PA [Conferir a facturação paga pelo valor estimado no ano de 2006 até ao dia 31 de Março de 2007, conferir a facturação paga pelo valor estimado no ano de 2005 até ao dia 31 de Julho e reduzir o prazo de conferência dos Hospitais até 12 meses, excepto os Hospitais que aderiram ao envio da facturação electrónica] – RA [Apenas não foi possível proceder à conferência na totalidade do valor pago pelo valor estimado do ano de 2005, tendo sido dada prioridade à conferência dos valores não pagos];

Hospitais Militares e Misericórdias: PA – [de 4 para 2 meses] RA – [Realizado];

Clínicas Privadas: PA [de 3 para 2 meses] – RA [Realizado em virtude de não ter sido paga facturação pelo valor estimado].

Registos alterados após a conferência da documentação:

Secção de Farmácias: PA – [de 16 para 8 meses] – RA [70% Realizado - Não foi possível cumprir o objectivo na sua totalidade por falta de recursos].



outro lado, a existência de um registo histórico do processamento dos dados, comportando as alterações resultantes da conferência posterior da facturação [efectuada pelas secções da Repartição de Controlo e Beneficiários] e da correspondente correcção do “valor estimado” e pago, confere fiabilidade à informação produzida e ajustada. Por seu turno, a informação constante dos Relatórios de Actividades e dos mapas das contas de gerência de 2006 e de 2007 e documentação anexa, incluindo os balancetes dos pagamentos, apresentou-se igualmente coerente entre si e em conformidade com a informação produzida pelos sistemas informáticos e contabilísticos, conferindo, globalmente, fiabilidade à informação apresentada ao TC, a qual carece, porém, de ser validada, designadamente através da circularização de fornecedores.

IDENTIFICAÇÃO DOS CREDORES E CARACTERIZAÇÃO DOS RESPECTIVOS CRÉDITOS

28. As dívidas da DN-PSP atingiram 31 M€ e 36 M€, em 2006 e em 2007, respectivamente, respeitando, a quase totalidade, a dívidas na área da saúde (99% em 2006 e 98% em 2007), cabendo examinar, no âmbito da presente acção, apenas a parte da dívida referente a entidades privadas. Da dívida total, verificou-se que a parte referente a entidades privadas alcançou 11 M€, em 2006, e 12 M€³¹, em 2007, tendo sido identificados 1572 credores e 1479 credores em cada um dos anos (cfr. Anexo III, Quadro 5). O exame e a distribuição destes credores, por montante de crédito (cfr. Anexo III, Quadro 6), evidenciou que:

- 69% dos credores em 2006, com créditos até 5 m€, absorveram 15% dos créditos enquanto que, em 2007, 66% detinham 13% dos créditos;
- a quase totalidade dos créditos, num montante de cerca de 10 M€ em cada ano (representando 85% e 87%, em 2006 e em 2007, respectivamente), foi detida por credores com créditos acima dos 5 m€. Neste grupo de credores salienta-se que:
 - em 2006 e em 2007, a maioria dos créditos (54% e 52%, respectivamente) foi detida por 30% e 32 %, respectivamente, dos credores com créditos superiores a 5 m€ mas inferiores a 50 m€;
 - em 2006 e em 2007, apenas 10 e 12 credores identificados, respectivamente, representando 1% dos credores e detendo créditos superiores a 100 m€, absorveram 21% e 24% dos créditos em cada um daqueles anos.

29. Dos credores com créditos superiores a 100 m€, um respeita a prestação de serviços de reparação de viaturas e todos os demais são prestadores de serviços na área da Saúde e Assistência na Doença. Em qualquer um dos anos em análise, a “*Clínica de Santo António*” foi o fornecedor que apresentou créditos mais elevados, representando 25%, em 2006, e 19%, em 2007, dos créditos superiores a 100 m€ (cfr. Anexo III, Quadro 7).

³¹ Montantes expurgados dos valores referentes ao Laboratório Militar, ao Montepio da PSP e ao Hospital Ortopédico de Sant’Ana.



ANTIGUIDADE DAS DÍVIDAS

30. O exame das dívidas da DN-PSP (na área da saúde³² e relativamente a entidades privadas), revelou que, embora existam dívidas desde 2004, a quase totalidade (94%) se situa no ano em que foram constituídas (cfr. Anexo III, Quadro 8). Salienta-se, a título ilustrativo, que apenas 3% das dívidas de 2006 integravam a dívida registada em 2007. As dívidas mais antigas, referentes a 2004 e a 2005, têm vindo a ser pagas destacando-se que, em 2007, foram reduzidas em 35% e em 68%, respectivamente.
31. Na origem das dívidas da DN-PSP encontra-se, essencialmente, a insuficiência recorrente dos recursos do OE colocados à disposição do DSAD. Já em 2004, a IGAI referia que *“os valores inicialmente orçamentados denotavam grande incoerência e falta de rigor, face à situação financeira do DSAD, originando a ocorrência sistemática de défices do exercício, provocados pela insuficiência, crónica, dos recursos financeiros anualmente afectos à cobertura das despesas correntes”* e que *“por isso, as necessidades de financiamento (défice acumulado) foram-se avolumando, e só não atingiram valores “astronómicos”, que levariam inexoravelmente à ruptura deste subsistema de saúde, porque, ciclicamente, parte dessa dívida é regularizada através de processos extraordinários (reforços/orçamentos rectificativos)”*³³.
32. Em 2006 e em 2007, o orçamento inicial do DSAD, no montante de 46 M€ e de 49 M€, respectivamente, continuou a mostrar-se insuficiente. Os pagamentos no montante de 60 M€ e de 62 M€, em 2006 e em 2007, respectivamente, foram efectuados com recurso a reforços orçamentais extraordinários (e.g. crédito especial e reforço orçamental incluindo recurso à dotação provisional). Evidenciou-se pois uma suborçamentação de 131% e de 127%, em cada um dos anos, e um acréscimo no orçamento final de apenas 3% quando os encargos com a saúde registaram um crescimento de 7%³⁴ (cfr. Anexo III Quadro 4). Porém, os referidos reforços foram insuficientes para fazer face ao pagamento de todos os créditos.
33. Neste quadro, a DN-PSP adoptou como critério de pagamento, em regra, o pagamento das dívidas mais antigas com excepção dos pagamentos devidos à Associação Nacional de Farmácias, à Associação de Farmácias Portuguesas e restantes farmácias, ao Laboratório Militar e aos médicos dos Postos Clínicos e dos reembolsos das despesas realizadas pelos beneficiários da assistência na doença. Tais excepções resultam, designadamente, do facto da DN-PSP incorrer no pagamento de juros de mora, como estabelecido por acordo com aquelas entidades, em virtude do não cumprimento dos prazos de pagamento.

³² O exame da antiguidade das dívidas incidiu apenas sobre as dívidas na área da saúde em virtude de, por um lado, abrangerem, como referido, 99% do total das dívidas e, por outro lado, no DGF não existir registo da facturação que permita conhecer a antiguidade das dívidas.

³³ Cfr. Processo de Auditoria PAUD n.º 8/2004.

³⁴ Δ orçamental = $(60 \text{ M€} - 62 \text{ M€}) / 60 \text{ M€} = 3\%$; Δ encargos com a saúde (pagamentos efectuados + dívidas) = $[(60 \text{ M€} + 31 \text{ M€}) - (62 \text{ M€} + 36 \text{ M€})] / 91 \text{ M€} = 7\%$.



34. Neste contexto, observa-se que o PMP – Prazo Médio de Pagamento³⁵ a fornecedores aumentou de 2006 para 2007, situando-se em 185 dias em 2006 e em 208 dias em 2007. Este crescimento que, aliás, acompanha o crescimento dos encargos com a saúde sem o necessário ajustamento orçamental a que antes se aludiu, evidencia que a DN-PSP e os seus credores não têm aplicado o Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2000/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho, a qual estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais.
35. Cabe porém referir a recente publicação da RCM - Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 14 de Fevereiro, que aprova o programa de redução de prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços, denominado “Programa Pagar a Tempo e Horas”. O citado Programa tem como objectivo reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, mas possui um alcance que ultrapassa inclusive o disposto no Decreto-Lei n.º 32/2003, uma vez que, mais do que garantir o puro cumprimento das obrigações contratuais, pretende-se que o sector público pratique prazos de pagamento efectivamente curtos³⁶.
36. Ora, constatou-se que, no quadro do “Programa Pagar a Tempo e Horas”, a DN-PSP, com vista a reduzir os prazos de pagamento a fornecedores, já tinha pago, no primeiro semestre de 2008, 8 M€ relativos à dívida de 12 M€ registada em 31 de Dezembro de 2007. Por outro lado, definindo o Programa que os objectivos de prazos de pagamento e o respectivo grau de cumprimento se estabelecem com base no PMP do ano anterior (cfr.

³⁵ No âmbito da acção “Identificação dos principais credores do Estado” foi adoptada a fórmula $PMP = \text{Valor da dívida a fornecedores observado no final do ano/Aquisições de bens e serviços efectuadas no ano}$ *365. A DSAD apurou um PMP de 190 dias, em 2007, com base na seguinte fórmula (indicada no *sítio* da DGO): Saldo dívida a fornecedores em 01.01.2008/ Exec. Orçamental 2007 + Var. Dívida (conceito EANP anterior) *365. Relativamente aos anos anteriores, o DSAD não procedeu a qualquer cálculo.

³⁶ O Programa complementa igualmente a obrigatoriedade da publicação anual de uma lista de credores da administração central estabelecida pela Lei n.º 67-B/2007, de 31 de Dezembro, abrange os serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, as Regiões Autónomas, os municípios e as empresas públicas, na sua qualidade de adquirentes de bens e serviços a fornecedores e inclui as seguintes medidas: monitorização e publicitação da evolução dos indicadores dos PMP a fornecedores; estabelecimento de objectivos de prazos de pagamento a fornecedores e criação de incentivos associados ao grau de cumprimento dos objectivos; implementação de melhorias operacionais destinadas à agilização dos actos de pagamento a fornecedores; criação de mecanismos de substituição de dívida a fornecedores por empréstimos financeiros de médio e longo prazo, no caso específico das Regiões Autónomas e dos Municípios.



tabela inserida na RCM³⁷), o DSAD pretende superar o objectivo previsto, propondo-se reduzir o seu PMP em 25%³⁸, já no próximo ano.

ERROS E OMISSÕES DOS VALORES REPORTADOS AO TC

Valores reportados pela DN-PSP

37. Quanto aos montantes de 9.515 m€ e 10.476 m€³⁹ (para créditos superiores a 5m€, por credor), correspondentes às dívidas apresentadas pela DN-PSP ao TC, no âmbito da “Identificação dos principais credores Estado” em 31 de Dezembro de 2006 e em 31 de Dezembro de 2007, respectivamente, constatou-se o seguinte (vd. Anexo IV Quadro 9):

- a informação relativa a 2006 obtida pela auditoria é coincidente com a reportada, à época, pela DN-PSP ao TC. Tendo em conta posteriores ajustamentos, resultantes dos procedimentos existentes na DN-PSP e atrás descritos, a dívida a 31 de Dezembro de 2006 sofreu, entretanto, um acréscimo de 135 m€, vindo a situar-se em 9.650 m€⁴⁰;
- em 2007, a facturação registada na DN-PSP totalizava 10.475 m€ verificando-se, porém, não ser coincidente com o montante de 10.476 m€ reportado ao TC, uma vez que os formulários remetidos comportavam dois registos com lapsos de escrituração, relativos a credores relacionados com a prestação de serviços de reparação de viaturas. Sobre estes lapsos, no montante total de 1 m€, representando apenas um desvio de 0,01%, o DGF informou resultarem do “...tratamento da informação, uma vez que a mesma não é obtida directamente do sistema SIC”.

Valores reportados pelas entidades credoras

38. No que respeita aos créditos reportados ao TC pelas entidades credoras, verificou-se uma divergência de 1.653 m€ e de 1.223 m€, entre os créditos de 2.588 m€ e de 2.449 m€, reportados ao TC por seis credores que integram o conjunto de credores identificados no âmbito da acção “Identificação dos principais credores do Estado”, e os

37

Grau de cumprimento do objectivo

	Superação	Cumprimento	Incumprimento
<i>PMP do ano anterior inferior a 45</i>	<i>PMP < 30 d</i>	<i>30 d ≤ PMP < 40 d</i>	<i>PMP ≥ 40 d</i>
<i>PMP do ano anterior superior ou igual a 45</i>	Redução do <i>PMP</i> superior a 25 %.	Redução do <i>PMP</i> no intervalo (15 %; 25 %).	Aumento do <i>PMP</i> ou redução inferior a 15 %.

³⁸ Ou seja, fixar um prazo igual ou inferior a 142 dias.

³⁹ Montantes expurgados dos créditos referentes ao Hospital Ortopédico Sant’Ana e ao Montepio da PSP e de uma indemnização por acidente em serviço.

⁴⁰ Porém, ainda se encontrava em curso a conferência de actos médicos do ano anterior, uma vez que, nos termos do n.º 2 do artigo 22 do Decreto-Lei n.º 158/2005 de 20 de Setembro, “as entidades convencionadas devem enviar aos SAD, para efeitos de pagamento, os documentos de despesa no prazo de 180 dias contados do último dia do mês em que se verificou o facto...”.



montantes de 935 m€ e de 1.226 m€ indicados pela DN-PSP, em 2006 e em 2007, respectivamente (cfr. Anexo IV – Quadro 10).

39. Na origem de tais divergências encontra-se a inexistência de rotinas de conferência de contas correntes de fornecedores, incluindo a circularização regular de fornecedores a que antes se aludiu, destacando-se, para cada um dos anos, o seguinte:

- quanto à divergência de 1.653 m€ ocorrida em 2006, verificou-se que permanece por explicar o montante de 1.168 m€, essencialmente em virtude de um dos credores não ter identificado, com detalhe, os créditos, impossibilitando, assim, a conciliação com os registos do DSAD⁴¹. O montante de 485 m€ restante foi conciliado, tendo-se constatado que resultava de facturas emitidas pelos credores no final de 2006 mas que apenas foram recebidas e registadas no DSAD no início de 2007⁴² e de pagamentos efectuados pela DN-PSP no final do ano mas considerados pelos credores no início do ano seguinte⁴³;
- relativamente à divergência de 1.223 m€ registada em 2007, verificou-se que permanece por explicar o montante de 957 m€, em virtude de as facturas correspondentes aos créditos reportados ao TC não terem sido identificadas nos registos do DSAD⁴⁴ e de existirem divergências nos registos de algumas facturas⁴⁵. O montante de 266 m€ restante foi conciliado, tendo-se constatado que resultava de pagamentos efectuados pela DN-PSP no final de 2007 mas considerados pelos credores apenas no início de 2008⁴⁶.

⁴¹ CLISA – Clínica de Santo António: facturas não identificadas no montante de 1.151.310 €; NMC – Centro Médico Nacional: facturas no montante de 16.922 € não localizadas nos registos do DSAD.

⁴² Air Liquide, S.A.: 12.113€.

⁴³ Clínica Dr. Joaquim Chaves: 204.612 €; NMC: 268.297 €.

⁴⁴ Hospital da Arrábida, S.A: 236.217 €; NMC: 111.596 €; Hospital Cuf das Descobertas, S.A.: 126.626 €; CLISA: 541.752 €.

⁴⁵ Hospital da Arrábida, S.A: 48.208 €; Hospital Cuf das Descobertas, S.A.: 10.793 €; CLISA: 54 €.

⁴⁶ Hospital da Arrábida, S.A.: 160.707 €; NMC: 104.760 €.



CONCLUSÕES

40. A DN-PSP – que, conjuntamente com as unidades de polícia e os estabelecimentos de ensino policial, dispersos pelo território nacional, integra a estrutura geral da PSP – dispõe, na sua estrutura, dos seguintes departamentos com relevância para o exame das dívidas não financeiras: o DGF – Departamento de Gestão Financeira e o DSAD – Departamento de Saúde e Assistência na Doença, ao qual cabe assegurar a assistência na doença ao pessoal ao serviço da PSP e aos seus familiares e que detém, praticamente, a totalidade das dívidas não financeiras da DN-PSP (cfr. pontos 9 a 11).
41. As receitas da DN-PSP são, sobretudo, provenientes do Orçamento de Estado cifrando-se, por ano, um pouco acima dos 600 M€ e têm sido aplicadas (570 M€ e 583 M€, respectivamente em 2006 e em 2007), quase na totalidade (92%), no pagamento de despesas com o pessoal. Nestas despesas com o pessoal incluem-se as despesas com a saúde que alcançaram o montante de 60 M€ e de 62 M€, em 2006 e 2007, respectivamente, sendo o aumento registado em 2007 explicado com o aumento dos preços dos serviços de saúde. Os destinatários destas verbas foram, assim, cerca de 20 mil efectivos com funções policiais e cerca de 7 centenas de efectivos com funções não policiais (cfr. pontos 12 a 18).
42. Toda a gestão orçamental da PSP está centralizada na DN-PSP, assentando o registo e controlo orçamental no SIC – Sistema de Informação Contabilística gerido pelo DGF, em paralelo com procedimentos específicos para controlo da dívida, enquanto que os dados relacionados com actos médicos facturados e com beneficiários são tratados no sistema AS-400 gerido pelo DSAD. As insuficiências evidenciadas pelos citados sistemas, designadamente ao nível da respectiva integração, têm vindo a ser ultrapassadas com certas melhorias introduzidas de que se destacam o desenvolvimento de um *interface* de comunicação e os controlos sistemáticos e automatizados pelo Núcleo de Auditoria do DSAD permanecendo, porém, dificuldades decorrentes de *hardware* inadequado (cfr. pontos 19 a 23).
43. A auditoria constatou que a informação referente aos anos de 2006 e de 2007 se apresenta coerente entre si e em conformidade com a informação produzida pelos sistemas informáticos e contabilísticos, conferindo, globalmente, fiabilidade à informação apresentada ao TC, a qual carece, porém, de ser validada, designadamente através da circularização regular de fornecedores (cfr. pontos 24 a 26).
44. As dívidas da DN-PSP atingiram 31 M€ e 36 M€, respectivamente em 2006 e em 2007, alcançando a parte relativa a créditos de entidades privadas o montante de 11 M€ e de 12 M€ em cada um daqueles anos. Identificaram-se cerca de 1500 credores da DN-PSP, por ano, detendo, a maioria (mais de 60%), créditos inferiores a 5 m€, absorvendo, porém, pouco mais de 14% dos créditos, em média, por ano. Os restantes credores, com créditos acima de 5 m€, no montante total de 10 M€, por ano, detêm a quase totalidade dos créditos. Tais créditos reportam-se, essencialmente, à prestação de serviços na área



da saúde e assistência na doença ao pessoal da PSP, sendo residual a expressão creditícia de outras áreas (1%) (cfr. pontos 27 a 28).

45. As dívidas da DN-PSP remontam a 2004 mas a quase totalidade (94%) situa-se no ano em que foram constituídas. Em 2007, as dívidas mais antigas, referentes a 2004 e a 2005, tinham sido reduzidas em 35% e em 68%, respectivamente, e, das dívidas constituídas em 2006, apenas subsiste por pagar um valor residual de 3% (cfr. ponto 29).
46. As dívidas resultam das recorrentes insuficiências das dotações do Orçamento de Estado e, pese embora o sucessivo recurso a reforços orçamentais extraordinários, a DN-PSP não tem conseguido fazer face ao pagamento de todos os créditos. Neste contexto, a DN-PSP adoptou como critério pagar as dívidas mais antigas, excepto nos casos em os acordos estabeleçam o pagamento de juros de mora pelo incumprimento dos prazos de pagamento (cfr. pontos 30 a 32).
47. Ainda assim, o PMP aumentou de 185 dias, em 2006, para 208 dias, em 2007, acompanhando o crescimento dos encargos com a saúde sem o necessário ajustamento orçamental e evidenciando que a DN-PSP não tem aplicado na íntegra o Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais (cfr. pontos 33 e 34).
48. Porém, constatou-se que, no quadro do “Programa Pagar a Tempo e Horas” aprovado pela RCM n.º 34/2008, de 14 de Fevereiro, a DN-PSP, no primeiro semestre de 2008, já tinha pago 8 M€, relativos à dívida de 12 M€ registada em 31 de Dezembro de 2007, e que se propõe reduzir o PMP em 25% (cfr. ponto 35).
49. A auditoria concluiu que a dívida da DN-PSP, aos credores com créditos acima de 5 m€, se veio a situar em 9.650 m€ e em 10.475 m€, em 2006 e em 2007, respectivamente, ao invés dos 9.515 m€ e dos 10.476 m€ reportados ao TC, sendo os correspondentes desvios de 1% e de 0,1% relativos a ajustamentos resultantes da conferência posterior da facturação e a lapsos de escrituração (cfr. ponto 36).
50. A auditoria concluiu também que, face aos valores reportados pelos credores ao TC, existem divergências relativamente aos valores reportados pela DN-PSP no montante de 1.168 m€ e de 957 m€, em 2006 e de 2007, respectivamente, causados essencialmente por inexistirem rotinas de conferência de contas correntes de fornecedores, incluindo a circularização regular de fornecedores (cfr. pontos 37 e 38).

RECOMENDAÇÕES

51. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, o Tribunal recomenda à DN-PSP que:
 - com vista a conferir maior fiabilidade à informação produzida:
 - continue a promover a melhoria da integração dos sistemas de informação informatizados;



- prossiga o esforço de redução do prazo de conferência da facturação;
- providencie pela circularização regular de fornecedores e introduza rotinas de conferência das respectivas contas correntes;
- promova as acções necessárias à regularização das dívidas.

52. O Tribunal entende instruir o Governo, através do Ministro da Administração Interna, para lhe transmitir, no prazo de 90 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

53. Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- ao Presidente da Assembleia da República;
- ao Ministro da Administração Interna;
- ao Secretário de Estado da Administração Interna;
- ao Director Nacional da PSP;
- ao Director Nacional da PSP em exercício de funções em 2006 e em 2007;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/07, de 13 de Agosto.

Publicidade

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

Emolumentos

55. Os emolumentos a pagar 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, serão cobrados no processo relativo à auditoria à PSP que se encontra em curso.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 17 de Dezembro de 2008

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros Adjuntos,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Fui Presente.

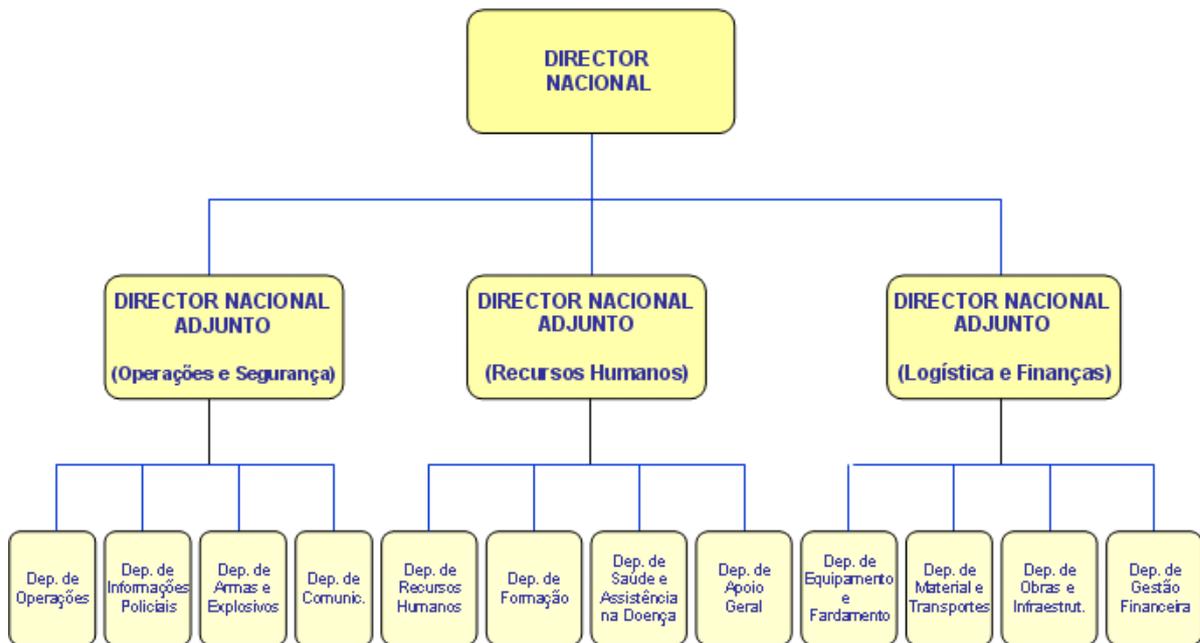


ANEXOS

Anexo I	Organograma Sintético
Anexo II	Quadro 1 Receitas da DN-PSP
	Quadro 2 Despesas da DN-PSP
	Quadro 3 Recursos humanos afectos ao DSAD
Anexo III	Quadro 4 Orçamento do DSAD
	Quadro 5 Total da dívida por departamento da PSP
	Quadro 6 Distribuição dos credores por montante de crédito
	Quadro 7 Fornecedores com créditos superiores a 100.000 euros
	Quadro 8 Distribuição da dívida por anos
Anexo IV	Quadro 9 Valores reportados pela DN-PSP
	Quadro 10 Valores reportados pelos credores
Anexo V	Alegações apresentadas



Anexo I Organograma Sintético



Fonte: Ajustamento do organograma contido em <http://WWW.psp.pt>



Anexo II

Quadro 1 – Receitas da DN-PSP

Unid: Milhares de euros

Receitas	2006	%	2007	%
Saldo da gerência anterior	1.804	0,3	985	0,2
Dotações orçamentais	573.846	90,8	588.746	90,6
Receitas Próprias*	26.107	4,1	30.511	4,7
Receitas p/ Estado / Outras Entidades	30.338	4,8	29.667	4,5
TOTAL	632.095	100	649.909	100

*Não inclui receitas cobradas pelo Tesouro, no montante de 17.860 m€ em 2006 e de 18.319 m€ em 2007

Fonte: Contas de Gerência de 2006 e 2007;

Quadro 2 – Despesas da DN-PSP

Unid: Milhares de euros

Despesas	2006	%	2007	%
Correntes				
Pessoal	526.189	92,3	538.680	92,4
Aquisição de Bens e Serviços e Outras Despesa	40.437	7,1	41.114	7,1
Capital	3.473	0,6	3.108	0,5
TOTAL	570.099	100	582.902	100

Fonte: Contas de Gerência de 2006 e 2007

Quadro 3 – Recursos humanos afectos ao DSAD

Categorias	2006	2007
Pessoal não policial		
Chefia	2	2
Técnico Superior	3	4
Chefes de Repartição	1	
Chefes de Secção	2	2
Técnico Fisioterapeuta	1	1
Assistentes Administrativos	22	20
Subtotal	31	29
Pessoal policial		
Intendente	1	1
Subcomissários	1	1
Chefes	3	2
Agentes Principais	26	26
Agentes	1	2
Subtotal	32	32
TOTAL	63	61

Fonte: Relatório de Actividades de 2006 e 2007 do DSAD



Anexo III

Quadro 4 – Orçamento do DSAD

Unid: Milhares de euros

Orçamento	2006	2007
1- Orçamento inicial	46.000	49.000
2- Transição de saldos		11
3- Crédito especial	2.000	3.300
4- Reforço orçamental		1.300
5- Reforço pela dotação provisional	12.550	8.400
6- Orçamento final	60.550	62.011
7- Pagamentos	60.118	62.011
8- Suborçamentação (7/1*100)	130,7%	126,6%
9- Dívida em 31 de Dezembro	30.403	35.402

Fonte: Relatórios de Actividades de 2006 e de 2007 do DSAD

Quadro 5 – Total da dívida por departamentos da PSP

Unid: euros

Departamento	Dívida em 31-12-2006		Dívida em 31-12-2007	
	N.º entidades	Montante	N.º entidades	Montante
DSAD	1413	10.934.035	1372	11.469.315
DGF	159	442.925	107	587.453
TOTAL	1572	11.376.960	1479	12.056.768

Fonte: Ficheiros do DSAD e do DGFP

Quadro 6 – Distribuição de credores por montante de crédito

Unid: Euros

Montante de crédito	Distribuição de credores 2006				Distribuição de credores 2007			
	N.º	%	Montante	%	N.º	%	Montante	%
<5.000	1.078	68,6	1.726.462	15,2	973	65,8	1.518.320	13,1
5.000 ≤ 50.000	466	29,6	6.085.765	53,5	475	32,1	6.252.666	51,9
50.000 ≤ 100.000	18	1,1	1.144.889	10,0	19	1,3	1.339.729	11,1
100.000 ≤ 500.000	9	0,6	1.816.560	16,0	11	0,7	2.329.031	19,3
>500.000	1	0,1	603.285	5,3	1	0,1	554.022	4,6
Subtotal ≥ 5.000	494	31,4	9.650.499	84,8	506	34,2	10.475.448	86,9
TOTAL	1.572	100,0	11.376.961	100,0	1.479	100,0	12.056.768	100,0

Fonte: Ficheiros "Credoreestado_det_2006" e "Credoreestado_Det_2007" do DSAD e do DGF



Quadro 7 – Fornecedores com créditos superiores a 100.000 euros

Unid:euros

Credores	2006	2007
ALM - Serviços Oftalmologia Médica Cirúrgica, S.A.		206.311
Centro Prof. Reab. Oral Ava Gaia, Lda.		106.293
Clínica Médica Dentária Santa Madalena, Lda.		141.819
Clínica Médico e Diagnóstico Dr. Joaquim Chaves	179.126	104.281
Clínica Santo António - CLISA	603.285	554.022
Hospital Cuf Descobertas, S.A.	162.525	131.366
Hospital Cuf Infante Santo	256.029	179.235
Hospital da Arrábida - Gaia S.A.	256.454	437.097
Hospital da Trofa, S.A.	394.143	465.591
Hospital Ordem Terceira S. F. Cidade	208.867	190.728
NMC-Centro Médico Nac.(CL. Lumiar)	112.783	103.536
Medicina Laboratorial Dr. Carlos S. Torres, S.A	109.232	
Electro Central Vulcanizadora, LDA	137.401	262.774
TOTAL	2.419.845	2.883.053

Fonte: Ficheiros "Credoresestado_Det_2006" e "Credoresestado_Det_2007" do DSAD e do DGF

Quadro 8 – Distribuição da dívida por ano

Unid: euros

Ano de constituição da dívida	Dívida em 31-12-2006	%	Dívida em 31-12-2007	%
2004	306.174	2,8	200.081	1,8
2005	348.920	3,2	112.247	1,0
2006	10.278.941	94,0	278.945	2,4
2007			10.878.042	94,8
TOTAL	10.934.035	100,0	11.469.315	100,0

Fonte: Ficheiros "Credoresestado_Det_2006" e "Credoresestado_Det_2007" do DSAD e do DGF



Anexo IV
Quadro 9 – Valores reportados pela DN-PSP

Unid: euros

Dívida a entidades privadas (créditos superiores a 5 m€)			
Ano	DN-PSP (1)	Reportada ao TC (2)	Divergências (3)=(1)-(2)
2006	9.650.498	9.515.465	135.033
2007	10.475.448	10.476.799	1.351

Fonte: Ficheiros "Credoresestado_Det_2006" e "Credoresestado_Det_2007" do DSAD e do DGF e formulários remetidos ao TC

Quadro 10 – Valores reportados pelos credores

Unid:Euros

Entidade credora	2006					2007				
	Montantes reportados pelos credores (1)	Registo DN-PSP (2)	Diferença (3) = (1)-(2)	Conciliação		Montantes reportados pelos credores (4)	Registo DN-PSP (5)	Diferença (6) = (4) - (5)	Conciliação	
				Sim	Não				Sim	Não
Clínica Santo António	1.754.595	603.285	1.151.310		1.151.310	1.095.720	554.022	541.698		541.698
Air Liquide Medicinal, S.A.	51.641	39.528	12.113	12.113						
Clínica Dr. Joaquim Chaves	383.268	179.126	204.142	204.612	-470					
Hospital da Arrábida – Gaia, SA.						785.813	437.097	348.716	160.707	188.009
Hospital CUF das Descobertas, S.A						247.199	131.366	115.833		115.833
NMC-Centro Médico Nacional	398.002	112.783	285.219	268.297	16.922	319.892	103.536	216.356	104.760	111.596
Total	2.587.506	934.722	1.652.784	485.022	1.167.762	2.448.624	1.226.021	1.222.603	265.467	957.136

Fonte: Ficheiros da DN-PSP 2006 e 2007 e formulários remetidos ao TC.



F. J. J. J.

Anexo V

Alegações apresentadas



*À atenção de DA IV
12/12/2008
Fernando*



Ministério da Administração Interna

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
DIRECÇÃO NACIONAL

20518

2008-12-12

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Auditoria às dívidas não financeiras da Direcção Nacional da PSP

S/Refª.: Ofício nº. 19681, de 3DEZ2008

Em resposta ao ofício em referência, permita-me V. Exa. tecer as seguintes considerações:

- a) Relativamente ao ponto 24, sob o título "Fiabilidade da Informação reportada ao Tribunal de Contas", §5, pág. 12

O pagamento em 2006 da facturação relativa ao sistema de saúde, em regra, foi efectuado após conferência das respectivas facturas. Excepcionalmente, os pagamentos efectuados no final do ano foram efectuados com base "no valor estimado", em resultado dos reforços orçamentais terem sido obtidos neste período.

- b) – Relativamente ao ponto 36, sob o título "Erros e omissões dos valores reportados ao Tribunal de Contas – Valores reportados pela DN-PSP", §3, pág. 17

A divergência de valores registada e constante do Anexo IV, quadro 9, é de 1 351 euros e não de 1 m€ conforme referido no texto.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR NACIONAL

Francisco Maria Correia de Oliveira Pereira
Superintendente-Chefe