

**RELATÓRIO N.º 28/09 - 2.ª S**  
**PROCESSO N.º 16/07-AUDIT**



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

**ANO 2007**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2009



## ÍNDICE

	<b>Pontos</b>
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	1 - 4
Fundamento, objectivos e âmbito	1
Metodologia	2 - 3
Condicionantes	4
Exercício do contraditório	5
<b>CARACTERIZAÇÃO DA GNR</b>	6 - 24
Natureza, atribuições e estrutura organizacional	6 - 11
Organização financeira, contabilística e patrimonial	12 - 16
Receitas e despesas	17 - 23
Recursos humanos	24
<b>SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO</b>	25 - 32
<b>CONCLUSÕES</b>	33 - 39
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	40 - 41
<b>VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	42
<b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS</b>	43 - 45
Destinatários	43
Publicidade	44
Emolumentos	45
<b>ANEXOS</b>	



## SIGLAS

BF	Brigada Fiscal
BTer	Brigada Territorial
BT	Brigada de Trânsito
CA	Conselho Administrativo
CARI	Comando da Administração dos Recursos Internos
CC	Centro Clínico
CCS	Companhia de Comando e Serviços
CECAFA	Centro de Catalogação das Forças Armadas
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CSAR	Chefia do Serviço de Assistência Religiosa
CSF	Chefia do Serviço de Finanças
CSInfmt	Chefia do Serviço de Informática
CSInt	Chefia do Serviço de Intendência
CSJ	Chefia do Serviço de Justiça
CSMat	Chefia do Serviço de Material
CSO	Chefia do Serviço de Obras
CSS	Chefia do Serviço de Saúde
CSTm	Chefia do Serviço de Transmissões,
CSVet	Chefia do Serviço de Veterinário
DGIE	Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos
EGM	Entidades Gestoras de Materiais
EPG	Escola Prática da Guarda
GEPI	Gabinete de Estudos e de Planeamento e Instalações
GNR	Guarda Nacional Republicana
IG	Inspecção-Geral da Guarda
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
LOGNR	Lei Orgânica da GNR
MCA	Manual de Classificação de Abastecimentos
MAI	Ministério da Administração Interna
M€	Milhões de euros
NAP	Número de Abastecimento Provisório
NEP	Norma de Execução Permanente



NNA	Número Nacional de Abastecimento
OE	Orçamento do Estado
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PA	Plano de Actividades
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PSP	Polícia de Segurança Pública
RGRF-GNR	Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da GNR
RC	Regimento de Cavalaria
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RI	Regimento de Infantaria
SAF	Secções Administrativas e Financeiras
SEAI	Secretário de Estado da Administração Interna
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SICM	Serviço de Identificação e Classificação de Material
SIGLOG	Sistema Integrado de Gestão Logística
SIIL	Sistema Integrado de Informação logística
SUC	Sistema Unificado de Catalogação
TC	Tribunal de Contas
USO	Unidades, Serviços e Órgãos da GNR



## SUMÁRIO EXECUTIVO

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

A GNR é uma força de segurança que tem por missão, genericamente, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos bem como colaborar na execução da política da defesa nacional. A sua organização no território nacional compreende o Comandante-Geral, cerca de 30 USO - Unidades, Serviços e Órgãos e quase 1 milhar de subunidades e órgãos equivalentes.

A gestão financeira da GNR, desconcentrada, é exercida ao nível do Comando-Geral, das USO e das subunidades e disciplinada por instrumentos de gestão previsional (Directivas de Planeamento e Planos de Actividades) e de análise e controlo (Relatórios Anuais de Gestão e relatórios por áreas de actuação). A auditoria constatou que não existe manual de normas e de procedimentos de controlo interno, POCP, Plano de Actividades para todas as USO e quadro de indicadores de gestão. No entanto, existem orientações e instruções na área financeira e patrimonial e o Plano de Actividades para 2009 já abrange todas as USO e comporta indicadores para a actividade operacional.

As receitas da GNR provenientes, essencialmente, do OE, atingiram em 2007 o montante de 767,2 M€ e as despesas, no montante de 760,2 M€, destinaram-se, quase na totalidade, ao pagamento das despesas com os cerca de 25 mil efectivos (97% militares). Os investimentos no âmbito do PIDDAC passaram, a partir de 2007, a ser geridos por um serviço central do MAI (DGIE) pelo que, nesse ano, as despesas de capital (material militar e de transporte, equipamento informático e administrativo), alcançaram apenas 13 M€.

No âmbito dos sistemas de gestão e de controlo, a auditoria constatou que o SIC (registo e controlo orçamental) e o SIGLOG (gestão logística) não funcionavam de forma integrada, com a consequente desconformidade da informação produzida e a existência de insuficiências relacionadas com registos incompletos e incorrectos (e.g. inexistência de registo de fases da despesa, deficiências na catalogação e no registo de bens, inexistência de registo dos canídeos e de alguns bens e inventariação incompleta dos imóveis) e que a área da gestão patrimonial não mereceu qualquer acção de acompanhamento e controlo. Porém, as insuficiências têm vindo a ser ultrapassadas através de sistemas complementares e de instruções técnicas de apoio, encontrando-se em desenvolvimento um projecto de integração dos módulos logísticos, incluindo a vertente da gestão financeira.

O exame dos processos relativos às aquisições de bens de capital realizadas em 2007 evidenciou a respectiva conformidade legal e contabilística.

Neste contexto, o Tribunal recomendou à GNR que prossiga o esforço pela melhoria dos sistemas de gestão e de controlo e que realize acções de acompanhamento e controlo na área da gestão patrimonial.



# Tribunal de Contas

---

## INTRODUÇÃO

### *Fundamento, objectivos e âmbito*

1. O presente Relatório comporta os resultados da auditoria realizada à GNR – Guarda Nacional Republicana, no quadro do Programa de Fiscalização para 2008 do TC – Tribunal de Contas, tendo por objectivo examinar os sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos realizados em 2007.

### *Metodologia*

2. 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*.
3. No âmbito dos estudos preliminares examinou-se o dossiê permanente e a informação recolhida nos serviços da GNR (Comando-Geral), incluindo estudos desenvolvidos, e teve-se em conta o resultado de auditorias anteriormente realizadas pelo TC e pelos órgãos de controlo interno<sup>1</sup>. O exame aos sistemas de gestão e de controlo apoiou-se na realização de testes de procedimento, de conformidade e substantivos a uma amostra de 30 processos de aquisição, em 2007, de bens de capital [investimento] e na sua verificação física<sup>2</sup>.

### *Condicionantes*

4. Salienta-se a boa colaboração dos responsáveis contactados no fornecimento de elementos e informações necessários à realização da auditoria, não se tendo verificado quaisquer condicionantes e/ou limitações.

### *Exercício do contraditório*

5. 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

---

<sup>1</sup> *Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP*, de 2006, da Accenture; Relatórios do TC: n.º 17/99 – 1.<sup>a</sup> S. – *Ação de fiscalização concomitante realizada no âmbito dos procedimentos preparatórios dos actos e contratos geradores de despesa com a aquisição de bens e serviços* e n.º 1/2004 – 2.<sup>a</sup> S - *Análise das contas de gerências dos anos de 2004 e 2005 da GNR*; Relatório da Direcção-Geral do Orçamento n.º 12/DSA/2001 com o objectivo de avaliar os procedimentos utilizados na realização, processamento e pagamento das despesas do agrupamento económico de despesas com pessoal, em 2001 e Relatório da Inspeção-Geral da Administração Interna n.º 42/PAUD, Proc.º n.º 2/2004, de 30 de Junho que visou apreciar o grau de implementação das recomendações formalizadas num relatório de uma auditoria realizada, em 1999/2000, à actividade desenvolvida pela CSF - Chefia do Serviço de Finanças e pelo CA - Conselho Administrativo do Comando-Geral da GNR.

<sup>2</sup> A amostra no montante de 1,98 M€, representa 14,8% do total das despesas de aquisição de bens de capital. Foram efectuadas verificações físicas de 118 bens no Comando-Geral (77), no RI - Regimento de Infantaria (24), no RC - Regimento de Cavalaria (14) e na BF - Brigada Fiscal (3).



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Dias'.

## Tribunal de Contas

---

Processo do TC), o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria ao Secretário de Estado da Administração Interna, ao actual Comandante da GNR e ao que exercia o cargo em 2007, para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões. As alegações apresentadas foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra no Anexo 5 do presente Relatório.



## CARACTERIZAÇÃO DA GNR

### *Natureza, atribuições e estrutura organizacional<sup>3</sup>*

6. Nos termos da LOGNR – Lei Orgânica da GNR consagrada no Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho<sup>4</sup>, a GNR é uma força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas<sup>5</sup> e tem por missão geral, designadamente: garantir a manutenção da ordem pública, assegurando o exercício dos direitos, liberdades e garantias; manter e restabelecer a segurança dos cidadãos e da propriedade pública, privada e cooperativa, prevenindo ou reprimindo os actos ilícitos contra eles cometidos; velar pelo cumprimento das leis e disposições em geral, nomeadamente as relativas à viação terrestre e aos transportes rodoviários; combater as infracções fiscais; colaborar no controlo da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros no território nacional; auxiliar e proteger os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo; colaborar na prestação de honras de Estado e colaborar na execução política de defesa nacional<sup>6</sup>.
7. A GNR depende do Ministro da Administração Interna no que se refere ao recrutamento, administração, disciplina e execução do serviço decorrente da sua missão geral e do Ministro da Defesa Nacional no que respeita à uniformização e normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento<sup>7</sup>.
8. A organização do Comando da GNR no território nacional compreende (cfr. Anexo 1):

---

<sup>3</sup> No ano em exame, a GNR regeu-se, essencialmente, pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho. Porém, no final de 2007, entrou em vigor uma nova orgânica da GNR aprovada pela Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, na sequência da aprovação das opções fundamentais da reforma das forças de segurança (RCM - Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de Março). No final de 2008 foram publicados o Decreto-Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de Novembro (define o número, as competências, a estrutura interna e o posto correspondente à chefia dos serviços de apoio directamente dependentes do comandante-geral e dos serviços dos órgãos superiores de comando e direcção da GNR) e a Portaria n.º 1450/2008, de 16 de Dezembro (estabelece a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da GNR e define as respectivas subunidades, bem como os termos em que se processa o apoio administrativo pelos serviços do CARI - Comando da Administração dos Recursos Internos e da Secretaria-Geral às unidades especializadas, de representação e de intervenção e reserva). Nos termos do anexo I da Portaria n.º 1450/2008, foram criados vinte Comandos Territoriais. Mais recentemente, foi publicada a Portaria n.º 96/2009, de 29 de Janeiro, que mantém em vigor o Regulamento Geral do Serviço da GNR (aprovado pela Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro), em tudo o que não contraria a Lei n.º 63/2007.

Neste contexto e tendo em conta que a auditoria incidiu sobre a gerência de 2007, no texto refere-se a legislação em vigor em 2007, referenciando-se, se necessário, a legislação mais recente.

<sup>4</sup> Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 298/94, de 24 de Novembro, n.º 188/99, de 2 de Junho e n.º 15/2002, de 29 de Janeiro.

<sup>5</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 231/93.

<sup>6</sup> Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/93.

<sup>7</sup> Cfr. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 231/93.



## Tribunal de Contas

---

- o Comandante-Geral, responsável pelo cumprimento das missões gerais da GNR, competindo-lhe, designadamente, dirigir a sua administração financeira<sup>8</sup>;
  - o 2.º Comandante-Geral que coadjuva o Comandante-Geral;
  - os órgãos de assessoria e de inspecção constituídos pelos serviços seguintes: Conselho Superior da Guarda, Junta Superior de Saúde, Comissão para os Assuntos Equestres e Gabinete Técnico-Jurídico<sup>9</sup>;
  - o Comando-Geral que abrange o conjunto dos meios postos à disposição do Comandante-Geral para o exercício da sua acção de comando e compreende, entre outros, o Estado-Maior Geral ou Coordenador, o Estado-Maior Especial ou Técnico<sup>10</sup>, o Gabinete do Comandante-Geral e o Conselho Administrativo<sup>11</sup>;
  - as Unidades, subdivididas em Unidades Territoriais (4 Brigadas Territoriais Especiais (Brigadas Fiscal e de Trânsito), de Reserva (Regimentos de Infantaria e de Cavalaria) e de Instrução (Escola Prática da Guarda) que englobam quase 1 milhar de subunidades e órgãos equivalentes<sup>12</sup>;
  - os Serviços administrativos e logísticos, cujos órgãos de direcção são, designadamente, as Chefias dos Serviços seguintes: CSF – Chefia do Serviço de Finanças, CSTm – Chefia do Serviço de Transmissões, CSO - Chefia do Serviço de Obras, CSInfmt - Chefia do Serviço de Informática, CSMat - Chefia do Serviço de Material e CSInt - Chefia do Serviço de Intendência<sup>13</sup>.
9. O CA – Conselho Administrativo do Comando-Geral, único expressamente previsto na LOGNR, é responsável pela administração financeira e pela obtenção e processamento de bens e serviços<sup>14</sup>. Ao abrigo de diversa legislação<sup>15</sup>, existem,

---

<sup>8</sup> Cfr. alínea e) do n.º 3, do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 231/93.

<sup>9</sup> Cfr. artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 231/93.

<sup>10</sup> Composto pelos chefes dos serviços administrativos e logísticos e coordenado pelas repartições do Estado-Maior (cfr. artigo 53º do Decreto-Lei n.º 231/93).

<sup>11</sup> Compreende, ainda, o Chefe do Estado-Maior da Guarda, o Sub-chefe do Estado-Maior da Guarda, o Laboratório Metrológico, a Secretaria-Geral; a Formação do Comando, a Banda de Música, a Biblioteca, o Museu e o Centro Gráfico (cfr. artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 231/93).

<sup>12</sup> Cfr. artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 231/93. Nos termos do Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro, foi criado o GIPS – Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro, colocado em Unidades da GNR, na dependência do Comando-Geral (cfr. artigo 4.º).

<sup>13</sup> E, ainda, a CSPes – Chefia do Serviço de Pessoal, a CSJ - Chefia do Serviço de Justiça, a CSAD - Chefia do Serviço de Assistência na Doença, a CSS - Chefia do Serviço de Saúde, CSAR - Chefia do Serviço de Assistência Religiosa e a CSVet - Chefia do Serviço de Veterinário (cfr. artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 231/93). Nos termos do Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro foi criado o SEPNA - Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente que funciona da dependência do Comando-Geral da GNR através da Chefia do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (cfr. artigo 2.º).

<sup>14</sup> Cfr. artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 231/93.

<sup>15</sup> Cfr. Decreto n.º 9168 de 12 de Outubro de 1923 (Regulamento dos serviços administrativos da GNR), Decretos n.ºs 34365, de 3 de Janeiro (prevê a existência de CA nas unidades e estabelecimentos militares) e 35413, de 29 de Dezembro (Regulamento para a organização, funcionamento, contabilidade



ainda, mais doze CA nas USO - Unidades, Serviços e Órgãos da GNR<sup>16</sup>, pelo que, no âmbito da prestação de contas ao TC, têm vindo a ser submetidas treze contas de gerência para apreciação. Na sequência da reestruturação da GNR, foi elaborado um Projecto de Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da GNR que prevê a elaboração da conta de gerência da Guarda.

10. Entre os serviços administrativos e logísticos com relevância para o exame dos sistemas de gestão e controlo, destaca-se a CSF e a 4.<sup>a</sup> Repartição do Estado-Maior Geral<sup>17</sup>. À CSF (órgão de apoio técnico do Comandante-Geral<sup>18</sup>) compete, através dos vários serviços de que dispõe<sup>19</sup>, elaborar as propostas orçamentais, dirigir e fiscalizar a execução dos orçamentos, estudar e informar todos os assuntos de contencioso administrativo e orientar e apoiar tecnicamente todos os órgãos administrativos e financeiros<sup>20</sup>. À 4.<sup>a</sup> Repartição compete, designadamente, o estudo, o planeamento, a coordenação e o controlo das actividades de apoio logístico (reabastecimento, manutenção, evacuação e hospitalização, transporte e serviços), bem como fixar normas técnicas sobre a administração dos materiais e definir um sistema de codificação e de catalogação compatível com o utilizado pelas Forças Armadas<sup>21</sup>.

---

e escrituração dos CA), ambos de 1945, e RGRF-GNR – Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da GNR (n.º 3 do artigo 21.º).

<sup>16</sup> EPG – Escola Prática da Guarda, BTer2 – Brigada Territorial n.º 2, BTer3 – Brigada Territorial n.º 3, BTer4 – Brigada Territorial n.º 4, BTer5 – Brigada Territorial n.º 5, BT – Brigada de Trânsito, BF – Brigada Fiscal, RI – Regimento de Infantaria, RC – Regimento de Cavalaria, CSF, CSInt e CC – Centro Clínico.

<sup>17</sup> As competências de outros serviços referidos são: CSMat – assegurar a guarda do material, designadamente automóvel, armamento, munições, explosivos e equipamentos, administrar os meios à sua disposição e organizar o controlo das existências; CSO – accionar todos os processos relativos à obtenção, construção, adaptação e conservação de quartéis e moradias e organizar e manter actualizado o tomo das propriedades; CSInfmt – colaborar na definição, controlo e gestão dos sistemas de informação e na elaboração dos planos de informática, promover a implantação dos meios necessários aos apoios informáticos e a rentabilização dos sistemas informáticos implantados (cfr. artigos 81.º, 83.º e 86.º do Decreto-Lei n.º 231/93).

<sup>18</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 21.º do RGRF-GNR.

<sup>19</sup> Designadamente, os seguintes serviços e respectivas competências: Secção de Orçamento - elaborar o Plano de actividades da GNR, planear e programar a gestão financeira da GNR e preparar o projecto orçamental da GNR; Gabinete de Organização e Métodos - manter a uniformidade contabilística na GNR, promovendo a difusão de normas técnicas; Conselho Administrativo - processar e contabilizar as receitas e despesas gerais da GNR; Secção do Controlo Administrativo e do Aprovisionamento - analisar os processos administrativos relativamente a aquisição de bens e serviços e de realização de obras e apoiar os CA; Secção de Controlo de Gestão e Auditoria - efectuar uma verificação pormenorizada da documentação de despesa e receita dos CA e proceder a auditorias sectoriais aos CA (cfr. artigos 33.º, 38.º, 39.º, 40.º, 42.º e 43.º do RGRF-GNR).

<sup>20</sup> Cfr. artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 231/93.

<sup>21</sup> Cfr. artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 231/93 e n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 51/89, de 22 de Fevereiro [disciplina a administração de materiais no âmbito da GNR e reforça as competências das Chefias dos Serviços, das secções de logística das unidades, das subunidades de comando e serviços, das companhias territoriais e das secções e postos territoriais].



## Tribunal de Contas

---

11. No âmbito do controlo interno da GNR, realça-se a intervenção da IG – Inspeção-Geral da Guarda<sup>22</sup> competindo-lhe o exercício da acção inspectiva e o controlo da correcta utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros, visando garantir a eficácia dos sistemas, métodos e procedimentos de gestão, o cumprimento dos regulamentos e normas, a rigorosa observância da legalidade e a salvaguarda do interesse geral<sup>23</sup>.

### *Organização financeira, contabilística e patrimonial*

12. A GNR goza de autonomia administrativa e a sua gestão é exercida de acordo com os preceitos gerais da contabilidade pública<sup>24</sup>, encontrando-se esta entidade integrada no RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado, desde Janeiro de 1998<sup>25</sup>. A GNR ainda não adoptou o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública e, apesar de não possuir um manual de normas e de procedimentos de controlo interno, tem emitido, através de Circulares e NEP – Norma de Execução Permanente<sup>26</sup>, inúmeras orientações e instruções na área financeira e patrimonial.

Em sede de contraditório, o actual Comandante da GNR e o que exercia o cargo em 2007 referiram que “*em tempo, a Guarda disponibilizou-se para ser um dos organismos piloto na Administração Pública, para a implementação do POCP, mas não foi escolhida*”<sup>27</sup>, “*aguardando, desde então, uma decisão relativamente à implementação informática necessária para o efeito*”.

13. O regime de gestão dos recursos financeiros, os instrumentos de gestão e os procedimentos aplicáveis na execução orçamental e no controlo de gestão, entre outros, foram estabelecidos pelo RGRF-GNR – “Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da GNR”<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Criada por Despacho do Comandante-Geral n.º 10/94, de 22 de Novembro, regendo-se por Regulamento aprovado pelo Comandante-Geral.

<sup>23</sup> Cfr. Despacho n.º 28/02 – OG [Ordem à Guarda], de 11 de Outubro, que revoga o Despacho n.º 4/99-OG, de 28 de Janeiro.

<sup>24</sup> Cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 231/93.

<sup>25</sup> Cfr. Despacho conjunto n.º 613/99, de 21 de Junho, publicado no DR n.º 175, II Série, de 29 de Julho.

<sup>26</sup> Na área financeira: e.g. Circular n.º 08/CSF/99, de 20 de Abril, “Instruções para a elaboração da conta de gerência”; Circular n.º 19/CSF/2003, de 22 de Julho, “Justificação de saldos”; Nota Circular de 05/CSF/06, de 11 de Outubro, “Encerramento do mês e prestação de contas”; Circular n.º 6858 de 4 de Dezembro de 2007, “Procedimentos para o encerramento do ano”. Na área patrimonial: e.g. NEP/GNR 4.9.09, 29 de Janeiro de 1996, “Venda de material apreendido e que por força de lei reverte a favor do Estado”, NEP 4.3.01, 1 de Outubro de 1997, “Manutenção Auto”, NEP/GNR 4.5.09, de 25 de Maio de 1993, “Gestão de Material do âmbito da Chefia do Serviço de Intendência”, NEP/GNR 4.9.02 de 11 de Julho de 2005, “Custódia e arrecadação e controlo de armamento”, NEP/GNR 4.3.04, de 29 de Julho de 2005, “Manutenção de veículos utilizados na orla marítima”, NEP/GNR 4.9.11, de 4 de Novembro de 2005, “Gestão de viaturas cedidas por empréstimo à Guarda”, NEP/GNR 4.5.03, de 6 de Fevereiro de 2006, “Auto de alienação de bens patrimoniais”.

<sup>27</sup> O actual Comandante da GNR acrescentou ainda que “*a Guarda ponderava em 2005 a implementação do POCP*”, conforme Nota-Circular n.º 2/O5/CSF, de 21 de Fevereiro de 2005 “Projecto POCP — Acções para a Gestão da Mudança no Sistema Contabilístico da GNR”.

<sup>28</sup> Aprovado pelo SEAI – Secretário de Estado da Administração Interna em 20 de Agosto de 2002. Na sequência da reestruturação da GNR, foi, entretanto, elaborado e remetido para aprovação um Projecto



14. A desconcentração, através de delegações e subdelegações de competências, é uma característica da gestão financeira da GNR<sup>29</sup>, sendo a função financeira exercida pela CSF, mas, também, pelos CA e pelas SAF – Secções Administrativas e Financeiras (órgãos de gestão das Subunidades e órgãos equivalentes). Os CA, na dependência técnica da CSF, são os órgãos de gestão financeira das USO e assumem as funções de planeamento, coordenação e controlo e asseguram o cumprimento dos requisitos legais na realização de despesas públicas. As SAF, na dependência técnica dos CA, são os órgãos de gestão financeira que apoiam os Comandantes das Subunidades e órgãos equivalentes na administração pela qual são responsáveis<sup>30</sup>.
15. A actividade da GNR é disciplinada, entre outros, pelos instrumentos de gestão previsional seguintes: Directiva de Planeamento do Comando-Geral da GNR e subsequente Directiva dos Comandos de Unidade e Chefes de Repartição/Serviço, PA - Plano de Actividades da GNR que fundamenta a proposta de orçamento a apresentar anualmente e PA por Comando de Unidade, Repartição ou Chefia<sup>31</sup> (cfr. Anexo 2).
16. Os instrumentos de análise e controlo previstos compreendem informações mensais de análise da execução orçamental elaboradas pelos órgãos de gestão financeira, informações mensais da gestão financeira elaboradas pela CSF (à luz dos princípios da conformidade legal, da regularidade financeira, da economia, da eficiência e da eficácia), Relatórios Anuais de Gestão que avaliam os resultados das acções definidas nos PA<sup>32</sup> e um quadro de indicadores de gestão ou outros específicos de acompanhamento e monitorização das actividades. Neste contexto cabe referir que:
- a GNR tem elaborado relatórios parciais pelas diferentes áreas de actuação tais como Relatórios da Actividade Logística, Balanços da Actividade de Instrução, Relatórios de Actividade Operacional, Balanço Social e Mapas Mensais do Controlo de Efectivos Pessoal e Animal. Por seu turno, os CA das USO têm elaborado, nalguns casos, os seus próprios Planos<sup>33</sup> e, na generalidade, Relatórios Anuais de Gestão e a CSF tem colaborado na elaboração do Relatório de Actividades da GNR que fornece dados para o RASI – Relatório Anual de Segurança Interna. Acresce que, na sequência de orientações entretanto estabelecidas<sup>34</sup>, a Escola da Guarda elaborou o PA para 2009 que engloba as USO da GNR<sup>35</sup>;

---

de Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da GNR (cfr. informação do CARI de 28 Abril de 2009).

<sup>29</sup> Cfr. artigo 3.º do RGRF-GNR.

<sup>30</sup> Cfr. artigos 21.º, 29.º e 30.º do RGRF-GNR.

<sup>31</sup> Cfr. artigo 5.º do RGRF-GNR.

<sup>32</sup> Os Relatórios Anuais de Gestão, elaborados pelas entidades que subscrevem os PA, discriminam os objectivos atingidos, os desvios verificados, o grau de realização dos programas e projectos e os recursos utilizados (cfr. artigo 5.º do RGRF-GNR).

<sup>33</sup> e.g. elaboraram PA: BTer5, RI e EPG; não elaboraram PA: CG, CC e BTer2.

<sup>34</sup> Cfr. Informação prestada pela CSF, em 30 de Junho de 2008.

<sup>35</sup> Aprovado pelo SEAI, em 13 de Fevereiro de 2009 (cfr. ofício do Gabinete do SEAI n.º 217, de 13 de Fevereiro de 2009).



## Tribunal de Contas

---

- a GNR não elaborou indicadores 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<sup>36</sup>. Porém, o PA para 2009 apresenta já um conjunto de indicadores para a actividade operacional e estabelece a necessidade da recolha e normalização de indicadores para apoio à gestão.

### *Receitas e despesas*

17. Constituem receitas da GNR as dotações atribuídas pelo OE – Orçamento do Estado, o produto da venda de publicações e as quantias cobradas por actividades ou serviços prestados, os juros dos depósitos bancários, as receitas próprias consignadas à GNR, os saldos anuais das receitas consignadas e quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou outro título<sup>37</sup>.
18. No ano de 2007, as receitas da GNR atingiram 767,2 M€ – Milhões de euros, sendo 94%, no montante de 722,5 M€, provenientes do OE e 6%, no montante de 44,7 M€, de Receitas Próprias. No período de 2005 a 2007, as receitas registaram um ligeiro aumento, mais acentuado no ano em análise (5%). No final do ano, a GNR detinha as suas disponibilidades depositadas em 3 contas abertas no Tesouro e em 255 abertas na CGD - Caixa Geral de Depósitos (para Fundos de Maneio, receitas próprias e gestão de bares e messes)<sup>38</sup>, contrariando o princípio de unidade de tesouraria estabelecido no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho [Regime da Tesouraria do Estado] e o disposto no artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro<sup>39</sup>. Em 2009 ainda existiam 76 contas bancárias na CGD [e 7 contas no Tesouro] salientando-se que tendo a GNR requerido junto do IGCP - Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. a criação de 32 contas, foi informada da impossibilidade de dar seguimento ao solicitado pelo “*facto do sistema Homebanking do IGCP se encontrar presentemente numa fase de reestruturação, o que se traduz numa limitação de alguns dos seus serviços, como seja o número de contas que cada organismo pode deter*”<sup>40</sup>.

Em sede de contraditório, o Comandante da GNR em 2007 sublinhou que “*apenas existe uma conta ... de natureza principal, assumindo as restantes um carácter subordinado em relação à primeira, tendo sido abertas por decisão da Direcção-Geral do Orçamento*” e que “*a Guarda envidou esforços no sentido do respectivo encerramento, sendo que, apesar das inúmeras insistências, tal não foi possível de concretizar atenta a incapacidade declarada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito*”

---

<sup>36</sup> “*Apesar das normas ... do RGRF da GNR preverem a elaboração de um quadro de Indicadores de Gestão, o atraso, decorrente das instruções da DGO e Instituto de Informática, na implementação do POCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro e a não adopção pela RAFE do módulo de contabilidade analítica, aliada à escassez de recursos humanos na secção responsável pela sua execução, o referido quadro ainda não foi implementado*” (cfr. Informação da CSF, de 30 de Junho de 2008).

<sup>37</sup> Cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 231/93, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 15/2002, de 29 de Janeiro.

<sup>38</sup> Cfr. “Lista de NIBS da GNR” de 8 de Abril de 2008.

<sup>39</sup> Lei do Orçamento do Estado para 2007.

<sup>40</sup> Cfr. Ofício do IGCP n.º SGC-8343, de 8 de Junho de 2009.



*Público, IP de abertura de contas descaracterizadas em cada um dos Comandos Territoriais*,<sup>41</sup> e o actual Comandante da GNR informou que “*a Guarda continuará junto do IGCP a insistir na abertura de contas que permitam terminar com as contas da CGDepósitos*”.

O TC regista os esforços da GNR com vista ao princípio de unidade de tesouraria, cujo não cumprimento cabal se deve a causas fora do seu controlo.

19. As despesas da GNR são as que resultam de encargos decorrentes do funcionamento dos seus órgãos e serviços e da actividade operacional, na prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, destacando-se o desenvolvimento de programas (e.g. violência doméstica, polícia em movimento, apoio 65-idosos em segurança, comércio seguro, farmácia segura, igreja segura, turismo em segurança, verão seguro - residência segura), acções de cariz preventivo e formativo, acções conjuntas com entidades nacionais e estrangeiras e outras intervenções no âmbito do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente.
20. Em 2007, as despesas da GNR totalizaram 760,2 M€ representando cerca de 48% do total das despesas do MAI - Ministério da Administração Interna. As despesas com pessoal absorveram 91% do total, respeitando os restantes 9% a despesas com a aquisição de bens e serviços (7%) e de bens de capital (2%). Nos períodos de 2005 a 2006 e de 2006 a 2007, as despesas registaram um acréscimo de 0,4% e 4% respectivamente, resultando o aumento verificado em 2007, essencialmente, do acréscimo ocorrido nas transferências correntes<sup>42</sup> e nas despesas de capital.
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>43</sup> que, em 2007, foi a entidade executora de todos os projectos de investimentos afectos à GNR<sup>44</sup>. Consequentemente, nesse ano, não foi atribuída à GNR qualquer verba destinada à execução de projectos de investimentos no âmbito do PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central. As despesas de capital suportadas pela GNR, alcançaram, por isso, apenas 13 M€ (representando, como referido, 2% do total) e destinaram-se,

<sup>41</sup> Na sequência desta informação, o TC contactou o IGCP aguardando esclarecimentos sobre as causas e a duração prevista da incapacidade declarada.

<sup>42</sup> O aumento registado nas transferências correntes provém, essencialmente, do pagamento de indemnizações a terceiros em consequência de acidentes de viação e da execução de decisão judicial a título de danos patrimoniais referente à diferença de vencimentos (cfr. Circular n.º 18/CSF/).

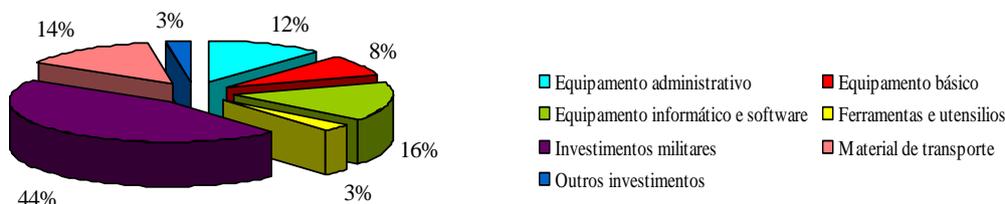
<sup>43</sup> A DGIE que sucedeu, nas atribuições e competências, ao GEPI – Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações, exerce a sua missão nas áreas fundamentais do planeamento e controlo dos investimentos e da construção e remodelação de instalações das forças e serviços do MAI (cfr. Decreto Regulamentar n.º 18/2007, de 29 de Março).

<sup>44</sup> No âmbito do PIDDAC para 2007, foram executados projectos no Programa P009 – “Segurança e Protecção Civil”- Medida 1 “Funcionamento e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança” [projectos destinados à construção, remodelação, beneficiação e conservação em instalações (quartéis), bem como à aquisição de meios operacionais (e.g. armamento, viaturas e coletes)] e no Programa P001 – Sociedade de Informação do Governo Electrónico (e.g. Queixa electrónica e Rede Nacional de Segurança Interna). A DGIE, em 2007, entregou à GNR um conjunto de bens por si adquiridos, que totalizaram cerca de 5,8 M€ e suportou os encargos com a construção do Quartel do Grupo Territorial de Castelo Branco e com as reparações em instalações da GNR da Figueira da Foz.



essencialmente, a material militar (44%), equipamento informático e software (16%), material de transporte (14%) e equipamento administrativo (12%) (cfr. gráfico 1).

**Gráfico 1- Estrutura das despesas de capital**



22. Ao nível das Unidades/Chefias dos Serviços, verificou-se que o maior volume de despesas de capital se situa no Comando-Geral, em particular na CSMat e da CSInfmt que detêm um peso de 58% e 16%, respectivamente, uma vez que as Unidades (BT, BTer, BF, RI, RC, EPG, e CC) apenas dispõem das receitas próprias<sup>45</sup> para suportarem estas despesas, não tendo, por isso, ultrapassado os 14 % (cerca de 2 M€) (cfr. Quadro 1).

**Quadro 1 – Despesas de capital por Unidades/Chefias**

Unid:M€			
Unidades/Chefias	Montante	%	
BT, BTer e BF	1,053	7,88	
RI e RC	0,308	2,31	
EPG	0,309	2,31	
Comando-Geral	Comando-Geral	0,030	0,22
	CSInfmt	2,163	16,19
	CSMat	7,743	57,96
	CSTm	0,348	2,60
	CSVet	0,087	0,65
CSInt	1,110	8,31	
CC	0,208	1,56	
<b>Total Geral</b>	<b>13,359</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Ficheiro "Mapa\_Final08" da GNR

23. Salienta-se que, em 2007, cerca de 3,7 M€ destinaram-se, essencialmente, a suportar as despesas com a aquisição e a reposição de material enviado para Timor-Leste, face à determinação de reforçar a capacidade operacional do Subagrupamento Bravo da GNR presente em Timor-Leste<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. Circular n.º 1200/05/4.ª Rep. de 4 de Maio.

<sup>46</sup> Por RCM tem vindo a ser determinada a integração da GNR em missões de apoio às forças da coligação em manutenção de paz e ordem em Timor - Leste.

Na sequência da Resolução n.º 1745, de 22 de Fevereiro de 2007, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi solicitado a Portugal o reforço do contingente da GNR, alicerçado num efectivo de 80 elementos, com o respectivo armamento e equipamento, bem como as viaturas necessárias à operação, cuja missão deverá ser por um período máximo de seis meses.



## *Recursos humanos*

24. Os efectivos da GNR constituídos, na sua maioria, por pessoal militar (97%), registaram em 2007 um total de 25.072, tendo, no triénio de 2005 a 2007, sofrido ligeiras oscilações, destacando-se, no ano em análise, uma variação negativa de 869 elementos (essencialmente nos militares (829), não compensada com ingressos no quadro na categoria de Praças)<sup>47</sup>.

---

Pela RCM n.º 47/2007, publicada no Diário da República, 1.ª Série, de 23 de Março, foi determinado à GNR que aprontasse um efectivo adequado a sustentar e empregar numa missão de reforço da capacidade operacional do Subagrupamento Bravo, já presente em Timor-Leste nos termos da Resolução n.º 1745.

Pela NEP 7.01, de 15 de Setembro de 2003 foram definidas Normas para escrituração e prestação de contas de Forças da GNR, auto-sustentadas ou integradas, a actuar em operações fora do território Nacional. Esta NEP foi, entretanto, revogada pela NEP 7.01, de 10 de Julho de 2008, aprovada pelo Comandante-Geral, em 10 de Setembro.

<sup>47</sup> Cfr. Balanço Social de 2007.



## SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO

25. O suporte de registo e controlo orçamental da GNR assenta desde 1998, essencialmente, na aplicação informática SIC – Sistema de Informação Contabilística, utilizado pela CSF e pelos CA. Existem, ainda, outras aplicações de apoio à gestão financeira, designadamente o *CEA* – Controlo de Encargos Assumidos (inclui a gestão da facturação) e o *WConta* (prestação de contas aos CA), adoptados por algumas SAF, e a aplicação de contabilidade *Primavera*, adoptada pela Brigada Fiscal (Anexo 3).
26. Na sequência da implementação do SICM – Serviço de Identificação e Classificação de Material<sup>48</sup> na 4.<sup>a</sup> Repartição, a GNR instituiu o SIIL – Sistema Integrado de Informação Logística, com a finalidade de definir e normalizar procedimentos para todas as entidades da cadeia logística (Anexo 4)<sup>49</sup>. O sistema de informação existente para dar resposta ao SIIL apoia-se na plataforma *AS-400* e é designado de SIGLOG – Sistema Integrado de Gestão Logística. O SIGLOG, constituído pelos módulos autónomos “*gestão patrimonial*”<sup>50</sup>, “*gestão de quartéis e casas do Estado*” e “*gestão de equídeos*”<sup>51</sup>, tem em vista:
- manter actualizada a situação das existências patrimoniais e do estado de operacionalidade dos bens considerados críticos para o cumprimento da missão da GNR;
  - manter actualizados e disponíveis em tempo dados sobre os custos das principais actividades da GNR em relação a viaturas;

<sup>48</sup> O SICM assegura os procedimentos de classificação e de catalogação dos artigos segundo, respectivamente, o MCA - Manual de Classificação de Abastecimentos [aprovado pela GNR por Despacho n.º 5-B/05-OG, de 18 de Fevereiro, resultou da adaptação do Manual do Sistema de Classificação de Abastecimentos editado pelo CECAFA – Centro de Catalogação das Forças Armadas] e o SUC – Sistema Unificado de Catalogação [Classificação efectuada por códigos alfanuméricos, especificados por grupos/classes de abastecimento, identificados no NAP, de treze caracteres dividido em quatro partes: 1) os quatro primeiros números constituem o código da classificação da OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte; 2) as duas letras seguintes indicam o código SUC da GNR, 3) os dois algarismos seguintes identificam o código da Chefia de Serviço responsável pelo artigo; 4) os cinco algarismos finais são atribuídos em cada Chefia de Serviço, a um e um só artigo de abastecimento, sequencialmente (cfr. alínea d) do ponto 1. da NEP/GNR – 4.5.08 – SIIL)]. Compete ainda ao SICM analisar fisicamente todos os artigos da catalogação; abrir fichas de identificação técnica, elaborar fichas de catalogação, atribuir o NAP – Número de Abastecimento Provisório e propor ao CECAFA a atribuição de NNA – Número Nacional de Abastecimento e controlar todo o sistema.

Em 25 de Setembro de 1992 foi assinado o Protocolo de Acordo entre o Estado-Maior General das Forças Armadas e a GNR que estipula as condições de utilização e de participação da GNR no SIIL [utilizado pelas Forças Armadas dos países da OTAN] e no SUC. O protocolo está de acordo com o constante do Decreto-Lei n.º 51/89, de 22 de Fevereiro e estabelece a implementação, na GNR, do SICM (cfr. Despacho n.º 05/92/OG, de 31 de Outubro de 1992).

<sup>49</sup> Cfr. NEP/GNR – 4.5.08 – SIIL.

<sup>50</sup> Gestão patrimonial (aumentos, situação operacional e abates), gestão da frota (custos de manutenção, gestão de cartões associados a viaturas), gestão de consumos de combustíveis e lubrificantes e gestão da manutenção efectuada nas oficinas da GNR (cfr. Informação da 4.<sup>a</sup> Repartição, de 24 de Junho de 2008).

<sup>51</sup> Gestão dos encargos financeiros com os equídeos ao serviço da GNR e registo e controlo da respectiva actividade operacional.



- manter actualizados os dados referentes ao património imobiliário utilizado pela GNR, quer seja património do Estado quer seja cedido por outras entidades.
27. O SIGLOG tem três níveis de responsabilidade, competindo à 4.<sup>a</sup> Repartição a manutenção das tabelas de utilizadores e a supervisão técnica das funcionalidades do sistema, às Chefias dos Serviços, enquanto EMG – Entidades Gestoras de Materiais<sup>52</sup>, a gestão patrimonial dos materiais sob a sua responsabilidade e às Unidades a actualização dos dados referentes ao património (cargas específicas e estado dos materiais) e aos equídeos.
28. O exame dos sistemas de informação no que respeita aos registos relativos às aquisições de bens de capital realizadas em 2007, revelou que:
- alguns bens, embora distintos, encontravam-se catalogados com o mesmo NAP - Número de Abastecimento Provisório<sup>53</sup>. Por outro lado, os bens encontravam-se catalogados apenas com o NAP, em virtude de não ter sido proposta a atribuição do NNA - Número Nacional de Abastecimento como previsto no âmbito do SIIL<sup>54</sup>;
  - não existia uniformidade na data de registo dos bens, que tanto podia ser a data da proposta de aquisição, a do pedido de aumento ao património, ou a do registo no SIGLOG<sup>55</sup>;
  - nem todos os bens adquiridos tinham sido registados no SIGLOG nem possuíam ficha de identificação, uma vez que o registo do aumento dos bens ao património efectuado pelas unidades/chefias pode, alegadamente, demorar meses<sup>56</sup>;

<sup>52</sup> CSAR, CSTm, CSS, CSVet, CSO, CSInt, CSMat e CSInfmt (cfr. NEP 4.1.02, de 14 de Julho de 2005). e.g. CSMat: material automóvel, armamento, munições, explosivos (...); CSInt: artigos de cantina, combustíveis e lubrificantes, equipamento para preparação e fornecimento de alimentos (...); CSInfmt: equipamento para processamento automático de dados, software (...).

<sup>53</sup> e.g. leitores de DVD. Note-se que, por não ser atribuído um NAP sequencial a um e só um artigo, a identificação de alguns bens só é possível através da guia de entrega emitida pela EGM.

<sup>54</sup> De acordo com o informado “o desenvolvimento do SIIL na Guarda é efectuado de forma “fechada”, isto é, não é efectuada a correlação com o EMGFA [Estado-Maior General das Forças Armadas] (um artigo catalogado na Guarda deveria sê-lo de forma provisória, averiguando-se se já existiria na cadeia de reabastecimento da OTAN; em caso afirmativo, o NNA a atribuir seria o já existente no SIIL/SUC da OTAN ou, em caso negativo, o NAP atribuído pela Guarda converter-se-ia no NNA da OTAN), utilizando-se apenas no âmbito do SUC os NAP” (cfr. informação da 4.<sup>a</sup> Repartição, em 29 de Outubro de 2008).

<sup>55</sup> e.g. motociclos recepcionados em 2007 foram registados com data de 2008 relativa ao aumento do património. Porém, o CARI informou que “estão a ser preparadas instruções precisas no sentido de fazer coincidir a execução financeira com o registo patrimonial dos bens móveis e imóveis da GNR” (cfr. informação de 28 Abril de 2009).

<sup>56</sup> e.g. equipamento de varrimento electrónico (detector de junções, analisador de circuitos, gerador acústico e câmara de vídeo de poste) e sistema de gravação de canais de som e imagem (a Ordem de Serviço que promove o aumento à carga é de 7 de Julho de 2008).



- os canídeos não se encontravam registados no SIGLOG por inexistência de um módulo específico para o efeito, sendo o respectivo controlo efectuado através de registos manuais<sup>57</sup>;
- apesar do módulo “*gestão de quartéis e casas do Estado*” permitir o registo dos imóveis afectos à GNR, a respectiva ficha de identificação carece de adaptação à sua adequada inventariação<sup>58</sup>;
- embora a inventariação dos imóveis da GNR tenha vindo gradualmente a ser efectuada, em Abril de 2009 ainda não se encontrava concluída. Neste contexto, destaca-se que, na sequência do levantamento do património imobiliário da GNR, efectuado por um grupo de trabalho em 2006<sup>59</sup>, este concluiu que “*O universo do património imobiliário da GNR relativo a quartéis é extenso, complexo e preocupante em termos de recenseamento e cadastro. O contexto actual, salvo pontuais excepções, é assinalado por uma inventariação extraordinariamente desactualizada, imprecisa, deficiente ou meramente inexistente*”<sup>60</sup>;
- o SIC evidenciou certas insuficiências relativas às fases da realização da despesa relacionadas com a impossibilidade de preenchimento prévio do campo referente ao “cabimento prévio”<sup>61/62</sup> passando, automaticamente, ao registo do “compromisso”;

<sup>57</sup> A GNR dispunha, em 2007, de 331 unidades (cfr. Anuário Estatístico), estando prevista a criação, no SIGLOG, de um módulo de gestão de canídeos (cfr. informação do CARI, de 28 Abril de 2009).

<sup>58</sup> A aplicação permite os registos seguintes: espécie (urbano/rústica ou outra), indicação geográfica do distrito, domínio público ou privado, número de divisões, estado de conservação e classificação. No entanto, não existem “campos” designadamente para os registos seguintes: caracterização (áreas, número de pisos); ano de construção, inscrição matricial; registo na conservatória; custo de aquisição de construção ou valor de avaliação.

Para controlo dos processos de arrendamento e de distribuição de moradias (casas de função e de guarnição), a CSO dispõe de uma base de dados complementar que permite “*um conhecimento global de todas as casas disponíveis para distribuição aos militares da Guarda*” (cfr. Despacho do Comandante-Geral, de 7 de Fevereiro de 2006).

<sup>59</sup> De referir que este grupo de trabalho, designado por Despacho do Comandante-Geral, de 16 de Fevereiro de 2006, surge na sequência do Despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna, de 12 de Janeiro de 2006, que no sentido de realizar o levantamento dos imóveis determinou que a GNR, a PSP – Polícia de Segurança Pública, o Serviços de Estrangeiros e Fronteiras e o GEPI, constituíssem um grupo de trabalho, integrando um elemento do seu Gabinete. Este despacho decorre do estatuído no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (Lei do OE) que estabeleceu que até 75% do produto da alienação de imóveis afectos à utilização das forças e serviços de segurança pode ser destinado a despesas com a construção e aquisição de instalações para utilização dessas mesmas forças e serviços de segurança.

<sup>60</sup> Cfr. Relatório elaborado em 31 de Março de 2006. Este trabalho resultou da recolha junto das Unidades que deveria conter a informação seguinte: Unidade com referência a todas as instalações existentes em todos os escalões (e.g. Posto Territorial, Destacamento Territorial, Grupo Territorial, sedes das Unidades, e equivalentes); localização da instalação; situação operacional; área (total e de cobertura/construção); valor patrimonial aproximado; titular do direito de propriedade; interesse para a GNR.

<sup>61</sup> Cfr. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.



- o manual de utilizador do SIGLOG encontrava-se desactualizado<sup>63</sup>;
- os sistemas não funcionavam de forma integrada inexistindo coerência entre os registos do SIC e do SIGLOG<sup>64</sup>.

Em sede de contraditório, o actual Comandante da GNR e o que exercia o cargo em 2007 salientaram que *“a falta de integração entre os registos do SIC e do SIGLOG resultam da natureza e características das referidas aplicações que [eventualmente] apenas será ultrapassada com a adopção do POCP”* acrescentando o Comandante da GNR em 2007 que *“qualquer das referidas circunstâncias não estão, como é sabido, na dependência exclusiva da vontade da Guarda Nacional Republicana”*.

Neste contexto, cabe sublinhar que, independentemente do regime contabilístico adoptado, a coerência entre os registos dos sistemas utilizados é crítica para a eficácia da respectiva integração e que, pese embora alegadas responsabilidades de entidades externas, a GNR já tem em curso um projecto de integração que engloba as áreas patrimonial e financeira (cfr. ponto 29 e nota de rodapé 67).

29. Com vista a colmatar certas insuficiências que têm vindo a ser detectadas relacionadas com registos incompletos, incorrectos ou ausência dos mesmos, a GNR tomou as iniciativas seguintes;

- emissão de diversas instruções técnicas de apoio aos utilizadores do SIGLOG<sup>65</sup>;
- atribuição da responsabilidade do registo dos bens imóveis no SIGLOG<sup>66</sup> à CSO, a partir de Setembro de 2007, atendendo a que se encontrava *“desactualizado por inexistência de normativos que atribuam responsabilidades na sua gestão”*<sup>67</sup>;
- implementação em curso de um projecto de integração dos módulos logísticos existentes em Bases de Dados descentralizadas de modo a que os dados se interliguem constituindo um repositório único de informação, no qual

<sup>62</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, consequentemente, observado, na íntegra, o ciclo estabelecido para a realização da despesa.

<sup>63</sup> O CARI informou que *“é prioridade da Direcção dos Recursos Logísticos [criada ao abrigo da Lei n.º 63/2007] proceder à actualização do referido manual logo que o processo de reestruturação da GNR se encontre estabilizado...”* (cfr. informação, de 28 de Abril de 2009).

<sup>64</sup> e.g. Em 2007, a GNR adquiriu 163 viaturas tendo procedido ao respectivo registo no SIC, porém, nesse ano, o SIGLOG apresentava registos de aumento de 207 unidades. De sublinhar que, face à desactualização do SIGLOG, o RI (entidade mobilizadora das forças destacadas para missões internacionais), efectua, em alternativa, um registo em folhas de cálculo para controlo dos bens.

<sup>65</sup> e.g. registo de acidentes, de manutenção de veículos, de manutenção dos meios navais, de consumo das lanchas.

<sup>66</sup> Registo relativo à inventariação dos imóveis afectos à GNR, no Módulo *“Quartéis e casas do Estado”*, nas opções seguintes: *“Códigos de divisões”*, *“Ficha base do quartel e abate”*, *“Ficha base de casas de Estado”*, *“Ficha de saneamento”*, *“Processo documental”*, *“Ficha da matriz predial”*, *“Carências em edifícios”*.

<sup>67</sup> Cfr. Ofício n.º 2208/07/4ª Rep., de 1 de Agosto de 2007, do Chefe do Estado-Maior.



designadamente a gestão patrimonial dos bens (aumentos) esteja relacionada com a gestão financeira<sup>68</sup>;

- as insuficiências detectadas no SIC têm vindo a ser ultrapassadas com a utilização de sistemas complementares. Destaca-se, em especial, em 2008, a aquisição de aplicações de apoio ao SIC, designadamente, um sistema de suporte à decisão, um sistema de indicadores de gestão e o *sicPLUS*<sup>69</sup>. Este último, destinado a ser implementado em todos os Comandos Territoriais, encontra-se em fase de desenvolvimento e visa substituir todas as aplicações de gestão financeira complementares do SIC<sup>70</sup> e, alegadamente, permite viabilizar os procedimentos seguintes<sup>71</sup>: elaborar a proposta de orçamento; registar o "cabimento prévio", de acordo com o planeamento das actividades e dos encargos prováveis; registar atempadamente os compromissos e adequar o registo da data previsível dos pagamentos dos compromissos assumidos como suporte de uma boa previsão de tesouraria; tratar as requisições oficiais e as notas de crédito/débito e registar os fornecedores e as correspondentes facturas; gerir as receitas; preparar os mapas da conta gerência.

Em sede de contraditório, o actual Comandante da GNR referiu que *“a Guarda para melhorar a aplicação, ... para além de recorrer a sistemas complementares, solicitou ao Exmo. Senhor Director-Geral do Orçamento, a alteração de alguns outputs na aplicação, enquanto o POCP não é implementado na Guarda”*<sup>72</sup>.

30. No exame dos processos relativos às aquisições de bens de capital realizadas em 2007, constatou-se que:

- os processos se encontravam organizados e os documentos numerados, rubricados e em consonância com os respectivos registos;
- as facturas dos fornecedores evidenciavam a confirmação da boa entrega ou recepção dos bens (em regra através de aposição de um carimbo) pelo serviço

<sup>68</sup> Cfr. página 187 do Relatório Anual de Segurança Interna de 2007 e informação da 4.ª Repartição, de 1 de Julho de 2008. De referir ainda que a reestruturação da GNR *“está a desencadear um processo de estudos e processos que visam a melhoria dos registos e controlo dos bens móveis e imóveis. Para tal foi criada uma Repartição (Registo) integrada na Divisão de Aquisições da Direcção de Recursos Logísticos da GNR. Com esta medida pretende-se uniformizar e centralizar num só órgão todas as tarefas de registo e controlo que do antecedente estavam dispersas por várias Chefias e Repartições”* (cfr. informação do CARI, de 28 de Abril de 2009).

<sup>69</sup> Em Março de 2008, a GNR adquiriu os sistemas de complementaridade aplicacional ao SIC *“Portal ssdSIC – Sistema de Suporte à Decisão e igRAFE – Indicadores de Gestão”*, na vertente financeira, permitindo extrair mapas, relatórios, emissão de indicadores, etc. (cfr. Proposta n.º 36/08/CA/AC, aprovada em 24 de Março de 2008). O *sicPLUS* foi adjudicado, por Despacho do Comandante-Geral, em 28 de Outubro de 2008 (cfr. Proposta n.º 200/08/CA/AC, de 24 de Outubro).

<sup>70</sup> Cfr. Informação do CARI, em 28 de Abril de 2009.

<sup>71</sup> Cfr. Informação n.º 5/CSF/08, de 19 de Maio, aprovada por Despacho do Comandante-Geral de 27 de Junho de 2008.

<sup>72</sup> Cfr. Ofício n.º 866/CSF/SO/2008, de 7 de Julho.



destinatário dos mesmos ou, por aquele que, pela sua função, estava em condições de exercer este controlo;

- os procedimentos observados, decorrentes das práticas estabelecidas pela GNR<sup>73</sup>, revelaram a respectiva conformidade legal.

31. No âmbito do acompanhamento e controlo, as acções efectuadas pela GNR em 2007 incidiram, essencialmente, nas áreas financeira e operacional, não se tendo verificado qualquer intervenção no domínio da gestão patrimonial susceptível de detectar eventuais deficiências. De facto, constatou-se que foram realizadas as seguintes acções:

- a CSF procedeu à verificação aleatória e inopinada dos mapas de pagamentos mensais dos CA e dos respectivos documentos de despesa<sup>74</sup> e realizou auditorias às USO<sup>75</sup>;
- os Presidentes dos CA elaboraram, quadrimestralmente, relatórios de fiscalização financeira às SAF os quais foram submetidos à apreciação da CSF e posterior decisão superior<sup>76</sup>;
- a actividade desenvolvida pela IG pautou-se pela realização de inspecções junto de Postos Territoriais, Brigadas Territoriais, Brigada de Trânsito e Brigada Fiscal, tendo, em resultado do seu exame, merecido destaque os aspectos relacionados com a actividade operacional, os recursos humanos, o estado de conservação de instalações e as reclamações/queixas<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Cfr. Nota Circular n.º 03/CSF/07, de 26 de Janeiro, referente ao arquivo de processos relativos aos regimes da realização de despesa pública e Nota Circular n.º 01/CSF/07, de 23 de Janeiro, relativa à declaração de recepção quantitativa e qualitativa (Ref.: Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho).

<sup>74</sup> Os CA elaboram, mensalmente, mapas de pagamentos os quais são arquivados acompanhados dos respectivos documentos de despesa (cfr. Nota Circular n.º 01/CSF/05, de 10 de Janeiro).

<sup>75</sup> Em 2007 foram realizadas as auditorias seguintes: CA do RI; SAF e Gerências Administrativas da CCS – Companhia de Comando e Serviços do RI, SAF e Gerências Administrativas da CCS da BT, SAF e Gerências Administrativas do Grupo Territorial de Faro, SAF e Gerências Administrativas do Grupo Regional de Trânsito de Lisboa e CA do Regimento da BTer – Porto. De sublinhar que, em 2008, foi efectuada uma auditoria ao Subagrupamento – Bravo abrangendo a gestão de materiais (cfr. Relatório de auditoria interna à SAF e gerências administrativas).

Para o efeito, a CSF utilizou um guião/projecto de relatório de apoio à elaboração dos respectivos relatórios (cfr. Informações n.ºs 550/05/CSF, de 10 de Outubro e 235/06/CSF, de 23 de Maio com Despachos favoráveis do Comandante-Geral, de 11 de Outubro e 26 de Maio, respectivamente e adenda ao guião, de 17 de Novembro de 2006).

<sup>76</sup> Para o efeito, os Presidentes dos CA utilizam um documento padronizado contendo, designadamente, os resultados da conferência de caixa e dos registos e da verificação da utilização das verbas atribuídas, das existências e da situação do pessoal, das instalações e do equipamento (necessidades). A CSF procede à análise destes relatórios utilizando, para o efeito, mapas comparativos que submete a despacho superior (e.g. no sentido de serem tomadas medidas correctivas, ou dos processos serem encaminhados para a IG).

<sup>77</sup> Cfr. Relatório de Actividades de 2007 da IG.



## Tribunal de Contas

---

32. Em resultado das situações elencadas nos pontos anteriores, evidenciando que os sistemas de gestão e de controlo implementados em 2007 não funcionavam de forma eficaz na prevenção e detecção de erros, nomeadamente na área patrimonial, considera-se a sua classificação de “Deficiente”, embora o TC reconheça os esforços que a GNR vem desenvolvendo.

Em sede de contraditório, o actual Comandante da GNR e o que exercia o cargo em 2007 reconhecendo, por um lado, a *“falta de integração entre os registos do SIC e do SIGLOG ... e ainda o facto da área de gestão patrimonial não ter merecido qualquer acção de acompanhamento e controlo”* e, destacando, por outro, o facto de *“as insuficiências apontadas, na sua generalidade, radicarem em aspectos alheios à Guarda Nacional Republicana”* e as *“inúmeras acções adoptadas destinadas a corrigir e colmatar tais insuficiências”*, concluíram que *“não pode deixar de se considerar excessiva a qualificação dos sistemas de gestão e controlo implementados em 2007 como “deficiente”*.



## CONCLUSÕES

33. A auditoria visou o exame dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos realizados pela GNR em 2007 (pontos 1 a 4).
34. A GNR é uma força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas que tem por missão, genericamente, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos bem como colaborar na execução da política da defesa nacional, tendo sido reestruturada em 2007 na sequência da aprovação das opções fundamentais da reforma das forças de segurança. A sua organização no território nacional compreende o Comandante-Geral, o 2.º Comandante-Geral, 5 órgãos de assessoria e de inspecção, o Comando-Geral, 9 unidades, 13 serviços administrativos e logísticos e quase 1 milhar de subunidades e órgãos equivalentes (pontos 6 a 11).
35. A GNR goza de autonomia administrativa, encontra-se integrada no RAFE e a sua gestão financeira, desconcentrada, é exercida pela CSF no Comando-Geral, pelos CA nas USO e pelas SAF nas subunidades. Contudo, a auditoria constatou que, apesar das inúmeras orientações e instruções na área financeira e patrimonial, não existe um manual de normas e de procedimentos de controlo interno nem foi adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (pontos 12 a 14).
36. A actividade da GNR é disciplinada por instrumentos de gestão previsional, designadamente por Directivas de Planeamento e por Planos de Actividades, constituindo os Relatórios Anuais de Gestão, a par de relatórios parciais por áreas de actuação, os instrumentos de análise e controlo. Porém, a auditoria constatou que, contrariamente ao previsto, nem todas as USO elaboraram o seu Plano de Actividades nem foi elaborado um quadro de indicadores de gestão susceptível de permitir a avaliação do grau de concretização dos objectivos e o impacto dos programas/actividades desenvolvidos. Regista-se, no entanto, que o Plano de Actividades para 2009 já abrange todas as USO e apresenta um conjunto de indicadores para a actividade operacional (pontos 15 e 16).
37. As receitas da GNR, essencialmente provenientes do OE (94%), atingiram em 2007 o montante de 767,2 M€ e as despesas, no montante de 760,2 M€, destinaram-se, quase na totalidade (91%), ao pagamento de encargos com os cerca de 25 mil efectivos constituídos, na sua maioria, por pessoal militar (97%). Os processos relativos aos investimentos no âmbito do PIDDAC passaram, a partir de 2007, a ser centralizados num serviço central do MAI (DGIE) pelo que, nesse ano, as despesas de capital suportadas pela GNR alcançaram apenas 13 M€ e consistiram, essencialmente, na aquisição de material militar, de equipamento informático e administrativo e de material de transporte. As disponibilidades encontravam-se depositadas em 3 contas no Tesouro e, contrariando o princípio de unidade de tesouraria, em 255 contas na CGD, persistindo, ainda, em 2009, 76 contas na CGD [7 no Tesouro] salientando-se que foram infrutíferas as diligências da GNR junto do IGCP para a abertura de mais contas no Tesouro (pontos 17 a 24).



38. No âmbito dos sistemas de gestão e de controlo destaca-se o SIC para registo e controlo orçamental e o SIGLOG, constituído pelos módulos “*gestão patrimonial*”, “*gestão de quartéis e casas do Estado*” e “*gestão de equídeos*”, para a gestão logística. A auditoria constatou que os sistemas não funcionavam de forma integrada com a consequente desconformidade da informação produzida e a existência de insuficiências relacionadas com registos incompletos e incorrectos e que a área da gestão patrimonial não mereceu qualquer acção de acompanhamento e controlo (pontos 25 a 29, 31 e 32). Das insuficiências e deficiências que, no seu conjunto, justificam a classificação dos sistemas de gestão e de controlo de “Deficiente”, salienta-se:

- a) a impossibilidade de registo no SIC de todas as fases da realização da despesa. Cumpre porém referir que, com a aquisição, em 2008, de sistemas de complementaridade aplicacional, as insuficiências têm vindo a ser ultrapassadas;
- b) no SIGLOG:
  - o manual de utilizador encontrava-se desactualizado tendo, no entanto, sido emitidas diversas instruções técnicas de apoio;
  - os bens não se encontravam adequadamente catalogados nem registados com base em critérios uniformes;
  - os canídeos não se encontravam registados e os bens adquiridos não tinham sido todos registados nem possuíam ficha de identificação. Neste âmbito, cabe referir que em 2009 se encontrava em curso um projecto de integração dos módulos logísticos, incluindo a vertente da gestão financeira;
  - o módulo “*gestão de quartéis e casas do Estado*” permitia o registo dos imóveis afectos à GNR mas a inventariação, embora tenha vindo gradualmente a ser regularizada e os registos melhorados e centralizados num só serviço, em Abril de 2009 ainda não se encontrava concluída e a respectiva ficha de identificação carecia de adaptação à sua adequada inventariação.

39. O exame dos processos relativos às aquisições de bens de capital realizadas em 2007 evidenciou a respectiva conformidade legal e contabilística (ponto 30).



## RECOMENDAÇÕES

40. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, o Tribunal recomenda à GNR que prossiga o esforço pela melhoria dos sistemas de gestão e de controlo, incluindo a integração dos sistemas SIC e SIGLOG e a supressão das insuficiências relacionadas com registos incompletos e incorrectos (cfr. ponto 38), e que realize acções de acompanhamento e controlo na área da gestão patrimonial.
41. O Tribunal entende instruir o Comandante da GNR para lhe transmitir, no prazo de 120 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.

## VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

42. 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*

43. Deste Relatório são remetidos exemplares:
- ao Presidente da República;
  - ao Presidente da Assembleia da República;
  - ao Ministro da Administração Interna;
  - ao Secretário de Estado da Administração Interna;
  - ao actual Comandante da GNR;
  - ao Comandante da GNR em exercício de funções 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 LOPTC.

### *Publicidade*

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

### *Emolumentos*

45. 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 14 de Julho de 2009

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(José Luis Pinto de Almeida)

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente,



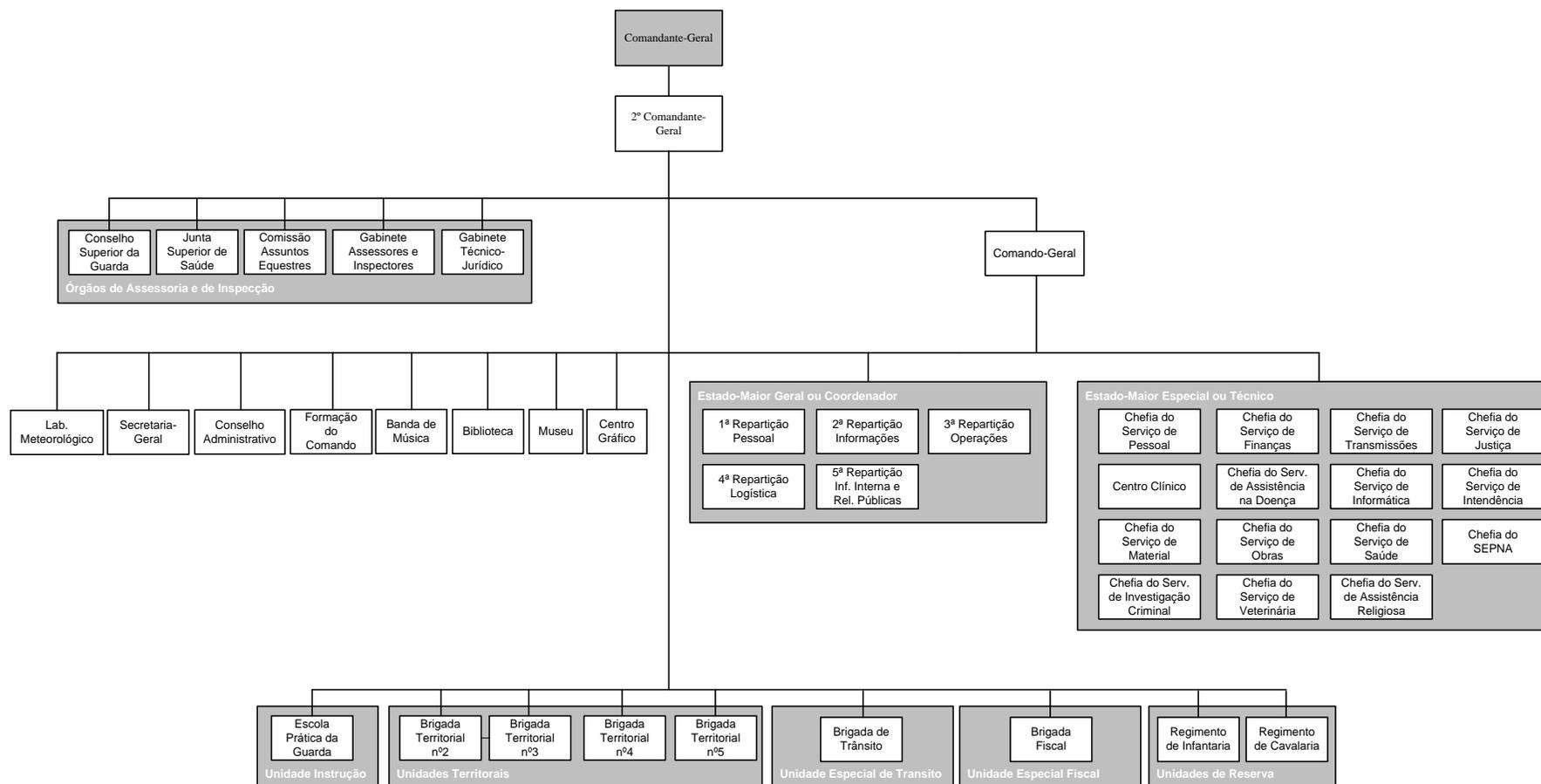
## **ANEXOS**

- Anexo 1 Organograma (Decreto-Lei n.º 231/93)**
- Anexo 2 Instrumentos de Gestão**
- Anexo 3 Sistemas de Informação Aplicacionais**
- Anexo 4 Sistema Integrado de Informação Logística**
- Anexo 5 Alegações apresentadas**



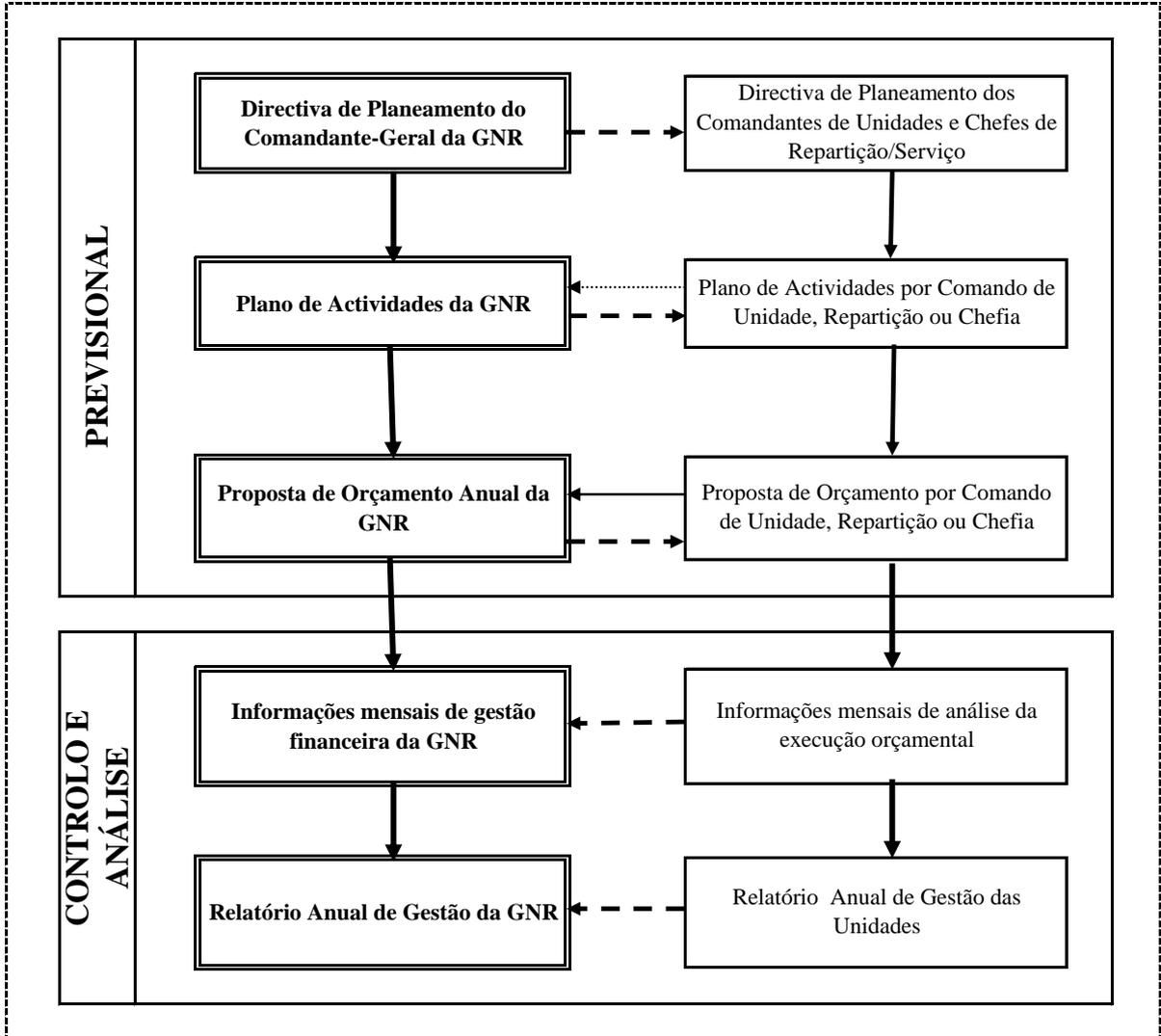
# Tribunal de Contas

## Anexo 1 – Organograma (Decreto-Lei n.º 231/93)





Anexo 2 – Instrumentos de Gestão



Fonte: RGRF-GNR



# Tribunal de Contas

## Anexo 3 – Sistemas de Informação Aplicacionais

Descrição	WConta	GESTBAR	CEA		GESTEMESSE	PRIMAVERA		SIC	SIGVC
Utilizadores	SAF	Gerências Administrativas – excepto BT (bares)	SAF (algumas)	CA (excepto BF)	Gerências Administrativas	BT - BF	Gerências Administrativas (bares)	CA e CSF	CSF
	Pessoal do Sector de Contabilidade das SAF	Responsáveis pela Gerência dos Bares e Salas de Convívio	Responsáveis pela gestão e controlo orçamental da Subunidade e responsáveis pela elaboração das notas de encomenda e gestão de fornecedores	Chefe de Contabilidade e Pessoal da Secção de Contabilidade do CA	Membros da Gerência das Messes	Responsáveis pela Gerência dos Bares e Salas de Convívio	Secção de Contabilidade e do CA e das SAF	Responsáveis da Secção de Orçamento da CSF, Chefes de Contabilidade, Tesoureiros e operadores nos CA	Pessoal da Secção de Abonos e responsáveis dos CA e SAF pelo tratamento das alterações dos vencimentos
Caracterização do Sistema	Aplicação de Contabilidade elaborada pela CSInfmt	Aplicação de base de dados em <i>Clipper</i> , elaborado pela CSF	Aplicação apoiada no AS400, elaborada pela CSInfmt em coordenação com a CSF	Aplicação apoiada no AS400, elaborada pela CSInfmt	Base de dados em Access, elaborada pela CSInfmt	Aplicação de base de dados em <i>Clipper</i> , elaborada pela CSF	Aplicação disponibilizada pela empresa <i>Cybergal</i> e assistência pela empresa <i>Incentia</i> .	Elaborada pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças	CSInfmt em colaboração com a empresa <i>Lusodata</i> .
Funcionalidades	Elaboração da contabilidade das SAF	Gestão de Stocks do Depósito dos Bares	Controlo da gestão e execução orçamental, gestão das contas dos Fornecedores; controlo da despesa por centro de custo; controlo da facturação/fornecedor; orçamento da unidade por duodécimos e por subunidade.	Controlo da Execução Orçamental e emissão de Nota de Encomenda	Elaboração das contas das messes;	Gestão de Stocks do Depósito dos Bares	Controlo da execução orçamental, requisições, gestão de fornecedores (facturas liquidadas e por liquidar)	Compromissos e pagamentos aos fornecedores; carregamento do orçamento e dotações às Unidades; emissão de guias de receita; pedido mensal de libertação de créditos; alterações orçamentais; reposições; mapas da conta de gerência.	Processamento dos Vencimentos do pessoal militar e civil



# Tribunal de Contas

Descrição	WConta	GESTBAR	CEA		GESTEMESSE	PRIMAVERA		SIC	SIGVC
<b>Responsáveis pelo tratamento da informação</b>	Sector de Contabilidade da SAF	Gerência de Bares, nomeadamente o Secretário.	Sector de Contabilidade da SAF	Secção de Contabilidade do CA	Responsáveis pela Gerência de Meses	Gerência de Bares, nomeadamente o Secretário.	Presidente e Chefe da Contabilidade e da Unidade	Chefe do Serviço de Finanças	Chefe do Serviço de Finanças; Pessoal da Secção de Abonos/CSF
<b>Finalidades do tratamento da Informação</b>	Prestação de contas mensalmente ao CA	Gestão de Stocks e Prestação de Contas à SAF e posteriormente ao CA	Controlo da gestão e execução orçamental (Facturação liquidada e por liquidar)	Controlo da gestão e execução orçamental	Prestação de Contas à SAF e posteriormente ao CA	Gestão de Stocks e Prestação de Contas à SAF e posteriormente ao CA	Gestão e Controlo Orçamental	Gestão e Execução Orçamental do Orçamento da GNR	Processamento dos Vencimentos: Abonos e descontos a efectuar ao pessoal da GNR
<b>Tipo de acesso/por utilizador</b>	Chefe e Tesoureiro da SAF	Geral a todos os membros da gerência	Presidente do CA até ao responsável do sector de contabilidade da SAF.	Gabinete de Organização e Métodos da CSF, através da CSInfmt	Gerente a umas funcionalidades e o tesoureiro, a outras	Geral a todos os membros da gerência	Chefe de Cont. e responsáveis pelas Secções de Cont. dos CA e pelos Sectores de Cont. das SAF	Secção de Orçamento da CSF	Secção de Abonos da CSF

Fonte: GNR



## Anexo 4 – Sistema Integrado de Informação Logística

<b>AQUISIÇÃO</b>	
<b>Pelas Chefias dos Serviços</b>	<b>Por transferência de outros Ministérios ou Entidades do Estado</b> <b>Pelas Unidades</b> <b>Por doação</b>
<b>Competências das Chefias dos Serviços</b>	
Adquirir o material. Pesquisar no sistema informático (artigos novos ou já catalogados). Solicitar à SICM a catalogação de artigos novos. Efectuar o processamento informático dos dados do material e a sua distribuição pelas unidades. Elaborar listagens do material aumentado e envio às respectivas Unidades	Receber as guias de remessa e o "espelho em tabela" <sup>78</sup> dos artigos adquiridos. Consultar o MCA/GNR para confirmar se os artigos são da sua gestão e controlo. Pesquisar no sistema informático (artigos novos ou já catalogados) Solicitar à SICM a catalogação de artigos novos na cadeia de reabastecimento. Receber a ficha de catalogação e proceder ao seu registo informático e respectiva distribuição às Unidades. Elaborar listagens, quando recebidos nas Chefias, e enviar listagens do material às respectivas Unidades.
<b>Pelas Chefias dos Serviços</b> <b>Por transferência</b> <b>Por doação recebido nas Chefias</b>	<b>Pelas unidades</b> <b>Por doação recebido nas Unidades</b>
<b>Competências das Unidades</b>	
Receber as listagens do material aumentado. Conferir as listagens com os dados já informatizados. Promover a publicação em Ordem de Serviço da Unidade, do aumento do material recebido e a sua distribuição às Subunidades. Processar informaticamente a distribuição do material às Subunidades.	Adquirir/Receber o material. Consultar o MCA/GNR para determinar as EGM a que os artigos pertencem. Enviar à respectiva chefia as guias de remessa e o "espelho em tabela" acompanhado da documentação dos artigos adquiridos/doados. Receber das Chefias as listagens do material aumentado. Conferir no sistema informático o aumento do material. Promover a publicação em Ordem de Serviço da Unidade, do aumento do material recebido e a sua distribuição às Subunidades. Processar informaticamente a distribuição do material às Subunidades.
<b>Competência da 4.ª Repartição (SICM/GNR)</b>	
Receber os pedidos de catalogação. Identificar e classificar o material, atribuindo os NNA ou NAP. Elaborar fichas de catalogação. Actualizar o ficheiro de catalogação.	

Fonte: NEP/GNR – 4.5.08, de 26 de Abril de 2005.

<sup>78</sup> Mapa com informação do material a catalogar, designadamente NAP, descrição do artigo, marca, modelo, quantidade, preço unitário, preço total, fornecedor e distribuição à Unidade



# Tribunal de Contas

---

## EQUIPA

### Coordenação

Conceição Antunes (Auditora-Coordenadora)

António Sousa (Auditor-Chefe)

### Equipa de Auditoria

Isabel Gil (Auditora)

Fernanda Cristo (Tec. Verif. Sup. 1ª classe)

Mafalda Rodrigues (Tec. Sup. 2ª classe)



**Tribunal de Contas**

---

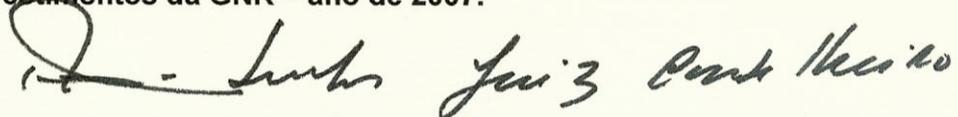
**Anexo 5 – Alegações apresentadas**

*À atenção do DAIV  
7/7/2009 Ferreira Dias*

Sua Excelência  
Engenheiro João Ferreira Dias  
M. I. Juiz Conselheiro do Tribunal de  
Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
Proc. N.º 16/07 – Audit. DA IV	Ofício N.º 09354, de 25.06.2009	Lisboa, 06.07.2009

**ASSUNTO: Auditoria aos sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos da GNR – ano de 2007.**



Através do V/ofício n.º 09354, datado de 25.06.2009, foi o ora signatário, na qualidade de Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, em 2007, notificado para se pronunciar, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, sobre o teor do documento que consubstancia o Relato da “Auditoria aos sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos da GNR – ano 2007”, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Importa sublinhar a importância que assume o sancionamento do funcionamento de uma Instituição com a dimensão e complexidade que a Guarda Nacional Republicana reveste, através da apreciação efectuada por um órgão de controlo externo. De facto, tal acção consubstancia um instrumento essencial de apoio à gestão, designadamente, através da identificação das áreas e procedimentos onde se regista conformidade, mas também daqueles que necessitam de correcção ou adaptação.

Assim, apraz, desde logo, registar a conformidade legal e contabilística verificada nos processos de aquisição de bens de capital realizados em 2007, matéria de grande sensibilidade e revestida de especiais exigências procedimentais.

Para o alcance de tais resultados não serão alheios o especial esforço e empenho que foi desenvolvido pela estrutura de comando da Guarda, no sentido de melhorar os circuitos e os procedimentos adoptados, como também de garantir o respectivo controlo.



Esforço esse que, aliás, se estendeu às restantes matérias objecto de análise e que também se encontra espelhado no Relato através das inúmeras referências às medidas adoptadas, quer de natureza correctiva, quer de carácter complementar, muitas vezes destinadas a colmatar insuficiências originadas por factores externos à Instituição ou mesmo cuja eventual solução é da responsabilidade de outros organismos.

Refira-se a título de exemplo, as questões relacionadas com a unidade de tesouraria. De facto, apenas existe uma conta da Guarda Nacional Republicana, de natureza principal, assumindo as restantes um carácter subordinado em relação à primeira, tendo sido abertas por decisão da Direcção-Geral do Orçamento, reportando-se a situações específicas, v.g., “Perdidos e Achados”, “Penhoras”, “Vencimentos”. Quanto às contas residentes na Caixa Geral de Depósitos, a Guarda envidou esforços no sentido do respectivo encerramento, sendo que, apesar das inúmeras insistências, tal não foi possível de concretizar atenta a incapacidade declarada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP de abertura de contas descaracterizadas em cada um dos Comandos Territoriais.

Importa também recordar que a apontada falta de integração entre os registos do Sistema de Informação Contabilística (SIC) e do Sistema Integrado de Gestão Logística (SIGLOG), resulta da natureza e características das referidas aplicações e que, eventualmente, apenas será ultrapassada com a adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Qualquer das referidas circunstâncias não estão, como é sabido, na dependência exclusiva da vontade da Guarda Nacional Republicana.

A este propósito cumpre mencionar que esta Força de Segurança se disponibilizou para ser um dos organismos piloto na Administração Pública para implementação do POCP, mas não foi seleccionada, aguardando, desde então, uma decisão relativamente à implementação informática necessária para o efeito.

Em face de quanto antecede, tendo em especial atenção o facto de as insuficiências apontadas, na sua generalidade, radicarem em aspectos alheios à Guarda Nacional Republicana e, por outro lado, considerando as inúmeras acções adoptadas destinadas a corrigir e colmatar tais insuficiências, não pode deixar de se considerar excessiva a qualificação dos sistemas de gestão e controlo implementados em 2007 como “deficiente”.

Temos a convicção de que num organismo com as especificidades da Guarda Nacional Republicana, o esforço de melhoria terá de ser contínuo. Foi esse o objectivo que sempre norteou a actividade do signatário durante o período em que teve a honra de comandar aquela Força de Segurança, objectivo esse que, estou convicto, continua a ser prosseguido pela actual estrutura de comando.

São estes os elementos que cumpre levar ao conhecimento de Vossa Excelência, solicitando a melhor atenção para os mesmos.

Sem outro assunto de momento, prevaleço-me da oportunidade de apresentar a Vossa Excelência os melhores cumprimentos, *também muito.*

(Carlos Manuel Mourato Nunes, Tenente-General)

*A tempo de JAVI  
7/7/2009  
Ferreira Dias*



S. R.  
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA  
COMANDO GERAL

[ Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Dr. João Ferreira Dias  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa  
N/Edifício ]

Referência	Comunicação	Nossa referência	LISBOA
Proc. N.º 16/07 – Audit. da IV	S/Ofício n.º 09353 de 25 Junho 2009	N.º 2280/GGCG	06 de Julho de 2009
		<u>P.º 030.01.01.09</u>	DRF/DGO

ASSUNTO: **Auditoria aos Sistemas de Gestão e de Controlo no âmbito dos Investimentos da GNR – ano 2007**

Através do ofício em referência, a GNR foi notificada para se pronunciar sobre o teor do documento consubstanciando o Relato da “Auditoria aos Sistemas de Gestão e de Controlo no âmbito dos Investimentos da GNR – ano 2007” – Proc.º n.º 16/07 – Audit DA IV.

Assim, tendo em conta o Relato da Auditoria e, apesar das inúmeras referências às medidas correctivas adoptadas e a adoptar proximamente, após a consolidação da Reestruturação da Guarda, destinadas a colmatar insuficiências, algumas até de responsabilidade de outros organismos, importa referir o seguinte:

1. Em tempo, a Guarda disponibilizou-se para ser um dos organismos piloto na Administração Pública, para a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), mas não foi escolhida – dependemos do MFAP/Instituto de Informática, que testa em outros organismos a aplicação informática necessária à implementação do POCP na Administração Pública, pelo que aguardamos uma decisão; aliás, pela Nota-Circular n.º 2/05/CSF, de 21 de Fevereiro de 2005 – Projecto POCP – Acções para a Gestão da Mudança no Sistema Contabilístico da GNR, a Guarda ponderava em 2005 a implementação do POCP (Anexo 1);
2. Procurando cumprir com o Princípio da Unidade de Tesouraria, a Guarda continuará junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP) a insistir na abertura de contas que permitam terminar com as contas da CGDepósitos;
3. Relativamente às insuficiências detectadas no SIC, a Guarda para melhorar a aplicação, como refere o Relato da Auditoria, para além de recorrer a sistemas complementares, solicitou ao Exmo. Senhor Director-Geral do Orçamento, a alteração de alguns outputs na aplicação, enquanto o POCP não é implementado



na Guarda, conforme consta do Ofício nº. 866/CSF/SO/2008, de 7 de Julho, (Anexo 2);

4. Por fim, se, por um lado, verificamos a falta de integração entre os registos do SIC e do SIGLOG, que resultam da natureza e características das referidas aplicações, que apenas será ultrapassada com a adopção do POCP e ainda o facto da área de gestão patrimonial não ter merecido qualquer acção de acompanhamento e controlo, por outro lado, o Relato da Auditoria menciona aspectos positivos de que se destacam as inúmeras acções desenvolvidas pela área financeira e pela Inspeção Geral destinadas a corrigir e colmatar as insuficiências detectadas e a conclusão de que "(...) o exame dos processos relativos às aquisições de bens de capital realizadas em 2007 evidenciou a respectiva conformidade legal e contabilística. (...)", não se pode deixar de considerar excessiva a qualificação dos sistemas de gestão e controlo de "Deficiente".

Consciente da necessidade de melhorar os processos de gestão da Instituição, a Guarda continuará a desenvolver esforços no sentido de assegurar um serviço público de qualidade, sustentado em sistemas de controlo e gestão eficientes e ajustados aos normativos legais em vigor.

*com os melhores cumprimentos,*

O COMANDANTE-GERAL



Luís Nelson Ferreira dos Santos  
Tenente-General