

**RELATÓRIO N.º 03/12 – 2ª S**  
**PROC. N.º 35/2011 – AUDIT**



**AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE DA LPIEFS:**  
**Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa (SIVICC)**  
**ANO 2010**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2011

*Capa: Posto de Observação do Cabo Sardão, in MAI – Entrada em funcionamento da 1ª Fase do SIVICC – Dossier de apoio à imprensa, janeiro de 2011.*



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
Fundamento, objetivos e âmbito .....	3
Metodologia.....	3
Exercício do contraditório .....	4
Condicionantes.....	4
Antecedentes .....	4
<b>CARACTERIZAÇÃO DA DGIE</b> .....	<b>5</b>
<b>OBSERVAÇÕES</b> .....	<b>6</b>
Sistemas de informação.....	6
Sistemas de gestão e de controlo.....	7
P009 – Segurança Interna.....	9
P010 – Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança.....	10
Enquadramento geral .....	10
Programação financeira.....	10
Execução financeira e material da LPIEFS .....	12
Transição de saldos.....	13
Alienações.....	14
Encargos decorrentes da ocupação de imóveis alienados .....	14
Legalidade e regularidade dos processos aquisitivos .....	15
Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa (SIVICC) .....	16
SIVICC – Contrato de fornecimento .....	18
SIVICC – Gestor de projeto .....	18
SIVICC – Execução física e financeira do contrato .....	19
SIVICC – Subcontratações.....	20
SIVICC – Adjudicação da prestação de serviços do Presidente da Comissão de Supervisão do Procedimento de Consulta .....	22
<b>ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>24</b>
<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>31</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>33</b>
<b>VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>34</b>
<b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS</b> .....	<b>34</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>36</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>37</b>



# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS

<b>ANPC</b>	Autoridade Nacional de Proteção Civil
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CSPC</b>	Comissão de Supervisão do Procedimento de Consulta
<b>DGIE</b>	Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DSIP</b>	Direção de Serviços de Investimento e Programação
<b>DSPO</b>	Direção de Serviços de Projetos e Obras
<b>DSTIC</b>	Direção de Serviços de Tecnologias de Informação e Comunicação
<b>FS</b>	Forças de Segurança
<b>GIPS</b>	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro
<b>GJC</b>	Gabinete Jurídico e de Contratação
<b>GNR</b>	Guarda Nacional Republicana
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>LPIEFS</b>	Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MAI</b>	Ministério da Administração Interna
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>PSP</b>	Polícia de Segurança Pública
<b>RASI</b>	Relatório Anual de Segurança Interna
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>SEF</b>	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
<b>SGMAI</b>	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
<b>SICPIDDAC</b>	Sistema de Informação Contabilística para o PIDDAC
<b>SIGO</b>	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
<b>SIPIDDAC</b>	Sistema de Informação para o PIDDAC
<b>SIVICC</b>	Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo da Costa Portuguesa
<b>TC</b>	Tribunal de Contas



## INTRODUÇÃO

### *Fundamento, objetivos e âmbito*

1. A auditoria às aquisições públicas na área da Segurança Interna, cujos resultados se relatam, foi inscrita no Programa de Fiscalização de 2011 do TC – Tribunal de Contas<sup>1</sup> e teve por objetivos examinar:
  - o sistema de planeamento, gestão e controlo;
  - a legalidade e regularidade das aquisições públicas na área da segurança interna desencadeadas pela DGIE – Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, designadamente do projeto “Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa” (SIVICC);
  - o acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 42/09 – 2.ª S - “*Acompanhamento Permanente à Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança: Sistemas de gestão e de controlo*”.
2. Tendo em conta a complexidade das matérias relativas aos investimentos no reequipamento e infraestruturas na área da segurança interna e a necessidade de evitar a sobreposição com a auditoria efetuada recentemente pela IGF – Inspeção-Geral de Finanças<sup>2</sup>, o âmbito da auditoria passou a incidir essencialmente no programa P010 – LPIEFS – Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança.
3. O âmbito temporal da auditoria foi estabelecido para o ano de 2010, sem prejuízo de, sempre que necessário, o período de referência ser alargado a anos anteriores e posteriores.

### *Metodologia*

4. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias 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 práticas aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, designadamente a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).
5. Relativamente ao acompanhamento de recomendações, a ação comportou a identificação e análise das medidas corretivas tomadas, o esclarecimento de dúvidas e, sempre que considerado necessário, a verificação da sua implementação.
6. O trabalho de auditoria comportou o exame da informação existente nos dossiês permanentes e da recolhida junto da DGIE, e teve em conta decisões do TC em processos de fiscalização prévia<sup>3</sup> bem como o resultado de auditorias anteriormente realizadas pelo TC<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Aprovado pelo TC em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 2 de dezembro de 2010.

<sup>2</sup> Cfr. ofício n.º 3085, de 17 de novembro de 2011 – Proc. n.º 2011/156/M8/13.

<sup>3</sup> Designadamente a Decisão n.º 1112/09 – outubro 08/1.ªS/SDV, proferida no processo n.º 1475/09.

<sup>4</sup> Designadamente do referido Relatório n.º 42/09 – 2.ª S, aprovado em 12 de novembro de 2009.

7. Visando a complementaridade de esforços, teve-se ainda em conta o Relatório da IGAI n.º 11/2011 – “Auditoria à Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos ao abrigo do artigo 62.º da LEO” e o Relatório da IGF n.º 1747/2010 – “Auditoria a projetos, trabalhos a mais e fiscalização em empreitadas de obras públicas”.
8. O exame aos sistemas de gestão e controlo apoiou-se na realização de testes de procedimentos e substantivos a uma amostra aleatória de 10 projetos, a que correspondem adjudicações no valor de 43,2 M€ – milhões de euros, que absorveram, em 2010, 9,4 M€, representando 11% da execução do PIDDAC. As dúvidas suscitadas foram superadas através de pedidos de esclarecimentos e da realização de entrevistas com os responsáveis dos serviços.

### ***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, com as alterações subsequentes (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria às entidades identificadas no Anexo 2 para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo. As alegações apresentadas no âmbito do exercício do contraditório constam na íntegra no Anexo 17 e, sempre que pertinentes, foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

### ***Condicionantes***

10. Regista-se o bom acolhimento aos auditores e a colaboração no fornecimento de dados e na prestação de esclarecimentos. Porém, a demora na resposta a alguns pedidos de informação condicionou o normal desenvolvimento dos trabalhos, provocando atrasos.

Em sede de contraditório o atual Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos referiu que *“não obstante o esforço dos serviços...que acompanharam a auditoria, a equipa desta Direção-Geral não se encontra dimensionada por forma a poder prestar o apoio com a prontidão desejável em situações não planeadas”*<sup>5</sup>.

### ***Antecedentes***

11. Em 2009, na referida auditoria de acompanhamento permanente à LPIEFS, o TC concluiu, designadamente, que<sup>6</sup>:
  - “A LPIEFS, aprovada em 2007, tem por objetivo a programação plurianual dos investimentos na modernização e operacionalidade das FS (instalações, armamento, viaturas e sistemas de tecnologias de informação e comunicação), no montante de 400,5 M€, no período 2008-2012. Tendo em conta que a expressão orçamental da LPIEFS ocorre através do programa P045 do PIDDAC, a auditoria visou o exame dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito do P045, implementados em 2008 pela DGIE, entidade coordenadora, e por outras entidades intervenientes na sua gestão (DGO, GNR e PSP).

---

<sup>5</sup> Cfr. ofício DGIE n.º 40/2012/DSIP, de 11 de janeiro de 2012.

<sup>6</sup> Cfr. pontos 51, 52 e 54 do Relatório n.º 42/09 – 2.ª S.



- *O financiamento do P045 em 2008, de 37,9 M€, foi apenas o proveniente do OE, uma vez que, contrariamente ao previsto, não se concretizou qualquer financiamento comunitário, a arrecadação de receitas próprias não foi atempada nem suficiente e a incorporação de pessoal, em curso, potencia a anulação da poupança anunciada no quadro do financiamento programado. Tais constrangimentos, envolvendo um montante de cerca de 200 M€, são suscetíveis de comprometer em 50% o financiamento da LPIEFS, logo a partir do seu primeiro ano de vigência”.*
- *Em 2008, o P045 integrou 28 projetos, 24 executados pela DGIE, 2 pela GNR e 2 pela PSP. Porém, apenas 20 projetos tiveram execução, com um grau de execução que em Junho se situava nuns meros 14% e no final do ano em 71% (...)”.*

Na Decisão n.º 1112/09 – Outubro 08/1.ª S/SDV, proferida no processo n.º 1475/09<sup>7</sup>, o TC alertou a DGIE de que em futuros procedimentos deve “*explicitar os fundamentos com que (...) faz determinadas opções avaliativas*”.

## CARACTERIZAÇÃO DA DGIE

12. A DGIE é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão o estudo, conceção, coordenação, apoio técnico e execução no domínio da gestão do património, das infraestruturas e dos equipamentos necessários à prossecução das atribuições cometidas ao MAI – Ministério da Administração Interna (cfr. desenvolvimento no Anexo 1).
13. Em 2010, a DGIE foi o organismo centralizador dos investimentos do MAI e a entidade coordenadora dos programas orçamentais P009 – “*Segurança Interna*” e P010 – “*Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança*” (LPIEFS). No exercício das competências atribuídas, assegurou o acompanhamento dos 47 projetos inscritos nos referidos programas orçamentais, distribuídos por 8 organismos do MAI<sup>8</sup> e foi a entidade executora de 4 projetos do P009 e de 12 do P010.
14. Para o desenvolvimento da sua atividade, em 2010, a DGIE contou com a dotação corrigida de 147,8 M€ (56 M€ de transferências do OE, 11,9 M€ de financiamento comunitário e 79,9 M€ de receitas próprias), tendo executado investimentos nos referidos programas no valor global de 87,2 M€ (Quadro 1).

<sup>7</sup> Relativo ao contrato de fornecimento e instalação do Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa (SIVICC).

<sup>8</sup> DGIE, PSP, GNR, SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil, UTIS – Unidade de Tecnologias de Informação e Segurança, SSI – Sistema de Segurança Interna e SGMAI – Secretaria-Geral do MAI – cfr. pág. 4 do Relatório de Atividades da DGIE de 2010.

## Quadro 1 – DGIE – Execução de programas de investimento – 2010

(Unid: M€)

Programa	Valor
P009 – Segurança Interna	47,56
P010 – LPIEFS	39,65
<b>Total</b>	<b>87,21</b>

Fonte: Balancete da Execução Orçamental de 2010 da DGIE

### OBSERVAÇÕES

#### *Sistemas de informação*

15. Para o planeamento, execução, acompanhamento e controlo dos programas orçamentais é utilizado o sistema de informação SIGO, que integra o SOE, o SIC, o SIGO/SIPIDDAC, o SGR, o SCEP e o SCC (Anexo 3). A DGIE, para o acompanhamento e gestão dos projetos sob a sua responsabilidade, tem utilizado “*ficheiros em Excel*”, destinados ao controlo da execução financeira das obras e do fornecimento de bens e serviços, por empreitada e/ou fornecimento, com a informação administrativa e financeira relevante.
16. Em 30 de Março de 2010<sup>9</sup>, foi autorizada a criação de um Sistema Integrado de Gestão de Infraestruturas e Equipamentos (SIGIE), que deveria “*constituir uma base de dados única para a DGIE, relativa ao investimento, na qual todos os registos, atualmente dispersos pelas diversas unidades orgânicas*” deveriam ser concentrados de acordo com acessos e perfis pré-definidos. Em 15 de Dezembro de 2010<sup>10</sup>, encontrando-se reunida a informação base a constar do SIGIE (financeira, contratação e realização de infraestruturas), foram iniciados os trabalhos preparatórios para o desenvolvimento daquele sistema
17. No entanto, apurou-se que o projeto foi abandonado, sem que tenha ocorrido qualquer contratação inerente ao desenvolvimento do SIGIE<sup>11</sup>. Assim, mantém-se o sistema de informação suportado em múltiplos ficheiros, da forma seguinte<sup>12</sup>:
  - ✓ “*O sistema de informação de que a DGIE dispõe é baseado num conjunto de folhas de cálculo. Essas folhas de cálculo constituem um sistema partilhado dentro das unidades orgânicas contendo a informação respetiva à área de atividade de cada uma. Pretende-se que este sistema permita, na área de competências da contratação, acompanhar e monitorizar continuamente a tramitação dos processos nas 3 fases de contratação: abertura de procedimentos, adjudicações e contratos;*
  - ✓ *Na esfera de competências do investimento e contratação, o sistema permite acompanhar e monitorizar os encargos contratuais através do registo de encargos*

<sup>9</sup> Cfr. DGIE – despacho do Diretor-Geral, exarado na Informação n.º 61/2010.

<sup>10</sup> Cfr. DGIE – Informação n.º 7380/2010.

<sup>11</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 28 de novembro, não foi realizada qualquer contratação nem despesa inerente ao SIGIE.

<sup>12</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 27 de outubro de 2011.



*cabimentados, registo nas fichas contabilísticas de todos os atos administrativos e valores pagos em cada empreitada, aquisição de bens e aquisição de serviços, registo das faturas recebidas e respetivo processamento;*

- ✓ *No que respeita à DSPO, existem ficheiros de controlo que contêm informação relativa aos procedimentos inerentes à prossecução das atribuições da direção de serviços, os quais são atualizados pelas chefias das unidades orgânicas”.*

### ***Sistemas de gestão e de controlo***

18. A DGIE, relativamente a 2010, elaborou o Plano e o Relatório de Atividades e o QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização que publicou na sua página eletrónica, nos termos da legislação vigente para a Administração Pública<sup>13,14</sup>.
19. A DGIE elaborou e enviou ao Conselho de Prevenção da Corrupção o *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* e procedeu à publicitação no sítio da entidade na internet<sup>15</sup>.
20. Por razões alheias, a DGIE não adotou o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública<sup>16</sup>, aplicável a todos os organismos do sector público administrativo, conforme previsto no artigo 11.º da LEO – Lei de Enquadramento Orçamental<sup>17</sup>, encontrando-se “... a decorrer a formação dos funcionários que permitirá a utilização da aplicação, supostamente, a partir de janeiro” de 2012<sup>18</sup>.
21. A DGIE dispõe de manual de normas e procedimentos relativamente à gestão orçamental, instrumentos de gestão de desempenho e atividade corrente que tem vindo a sofrer alterações decorrentes de recomendações constantes em relatórios de órgãos de controlo.
22. Constataram-se situações de insuficiente segregação de funções, consubstanciadas na atribuição de um conjunto de tarefas, designadamente, a elaboração das propostas de início de procedimento, do caderno de encargos e do programa de concurso e a de membro das comissões de abertura e análise das propostas, a um mesmo trabalhador do GJC – Gabinete Jurídico e de Contratação<sup>19</sup>.

Em sede de contraditório o atual Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos referiu que *“considerando o reduzido número de funcionários para o número de tarefas e procedimentos atribuídos à DGIE, sempre foi prática desta entidade a nomeação de um jurista para um*

<sup>13</sup> Cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro.

<sup>14</sup> Cfr. artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro – estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

<sup>15</sup> Cfr. Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, do CPC – publicada no DR n.º 140, 2.ª Série, de 22 de julho de 2009 e Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, do CPC – publicada no DR n.º 71, 2.ª Série, de 13 de abril de 2010 – Publicidade dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

<sup>16</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

<sup>17</sup> Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto e alterada pelas Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto e Lei n.º 23/2003, de 2 de julho, renumerada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro, alterada e republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio e alterada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

<sup>18</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 13 de dezembro de 2011. De acordo com o calendário de disseminação, divulgado pela DGO, a utilização do POCP ocorrerá a partir de 3 de janeiro de 2012.

<sup>19</sup> V.g. DGIE – processo de aquisição de 5 viaturas para o GIPS.

*procedimento em particular, que o vai acompanhar desde a proposta de elaboração até à sua execução”.*

23. O exame efetuado no âmbito da programação financeira e material do P010 e, especificamente, das fichas de caracterização de projeto, revelou que:

- ✓ os objetivos previstos não têm expressão física e financeira associada<sup>20</sup>;
- ✓ os projetos inscritos no P010 pretenderam de forma individualizada corresponder às medidas da LPIEFS. No entanto, as fichas de caracterização não identificam a execução material e financeira de anos anteriores, podendo assim, perder-se o “*histórico da informação*” dos projetos<sup>21</sup>.
- ✓ para os indicadores de execução foi estabelecida como unidade de medida, o “*número*”<sup>22</sup>, permitindo somente avaliar o grau de realização dos objetivos numa perspetiva quantitativa, não possibilitando, assim, uma avaliação do grau de eficiência e de eficácia dos projetos, designadamente, o impacto do investimento nas missões das FS<sup>23</sup>;

Em sede de contraditório o atual Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos referiu que:

- *“o alcance dos objetivos é medido através da utilização de indicadores de realização física adequados ao tipo de projeto em causa (...) as intervenções são muito dispare, pelo que não é possível definir, à partida, indicadores mais específicos (...). Os indicadores financeiros utilizados são taxas de realização do projeto/subprojeto, já que é a este nível que é gerido o orçamento”;*
- *“os projetos inscritos no P010 foram-no estritamente no seguimento das determinações da DGO a respeito dessa matéria (...) no atual desenho do sistema informático da DGO, não é possível inscrever num projeto «novo» (...) informação relativa a anos anteriores”;*
- *“não resulta claro, das competências da DGIE, a avaliação do impacto do investimento nas missões das forças de segurança. As intervenções e aquisições ... são feitas de acordo com as necessidades identificadas pelas mesmas; a eficiência e eficácia das mesmas só poderá ser avaliada pelas FSS”.*

As alegações apresentadas robustecem a convicção do TC de que para além da ausência de avaliação do impacto dos investimentos, por falta de indicadores de eficiência e eficácia, existem falhas de coordenação entre a DGIE, como entidade coordenadora dos programas orçamentais, à qual compete assegurar o acompanhamento dos projetos neles inscritos, e as Forças de Segurança na qualidade de beneficiárias daqueles investimentos.

24. Os ficheiros (Excel) de apoio à gestão, utilizados por cada um dos departamentos da DGIE, para o controlo orçamental dos projetos que integram os programas P009 e P010, não se encontravam, em alguns casos, atualizados<sup>24</sup>, alegadamente porque no final do ano “*o processo de gestão termina e apenas resta o apuramento final de contas que se faz com base no SIC (DGO). Daí que não seja relevante o registo dos últimos pagamentos nos ficheiros de controlo interno...*”<sup>25</sup>.

Em sede de contraditório o atual Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos referiu que os ficheiros “*(...) não são «informaticamente integrados» entre as diversas unidades*

<sup>20</sup> E.g. Projeto 7355.002 – “*Execução de obras de remodelação em edifícios das FS*” (meta para 2010 – 30 edifícios remodelados) não foram discriminados quais os edifícios nem o tipo de intervenção.

<sup>21</sup> E.g. Projeto 7432.001 – “*Armamento e Equipamento Individual*”.

<sup>22</sup> E.g. n.º de pistolas adquiridas, n.º de quartéis a iniciar.

<sup>23</sup> O mesmo já havia sido constatado no ponto 39 alínea b) do Relatório n.º 42/2009 – 2.ª S.

<sup>24</sup> E.g. Ficheiro “BALANCETE OE 2010”.

<sup>25</sup> Cfr. DGIE – e-mails de 2 de novembro e de 2 dezembro de 2011.



*orgânicas mas têm elementos comuns de ligação por forma a poder identificar inequivocamente cada aquisição (...)*”.

25. A DGIE elaborou, em 2010, os relatórios semestrais e anuais dos programas orçamentais que visam dar cumprimento ao disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, conjugado com o ponto 66 da Circular Série A, n.º 1359, de 23 de Junho de 2010 e de acordo com o formulário-modelo de “*Síntese da Avaliação da Execução por Programa Orçamental*” disponível na área de serviços *online* do portal da DGO e, em Julho de 2011, um relatório de execução da LPIEFS relativo ao período 2008 – 2011 (1.º semestre).
26. Salienta-se que a DGIE “*desconhece que tenham sido elaborados quaisquer relatórios pelo grupo de trabalho*”<sup>26</sup>, criado em 2008<sup>27</sup>, para o acompanhamento e monitorização da programação da LPIEFS e reporte periódico do grau de execução e medidas cuja aplicação se revelasse necessária.
27. Por outro lado, a informação constante em capítulo próprio do RASI – Relatório Anual de Segurança Interna<sup>28</sup> sobre a execução de cada medida da LPIEFS, continua a não comportar a informação relativa a compromissos assumidos e a responsabilidades futuras deles resultantes<sup>29</sup>, verificando-se ainda algumas incorreções<sup>30</sup>.

## **P009 – Segurança Interna**

28. O programa P009 – Segurança Interna suporta o funcionamento da estrutura do MAI, para além de investimentos estratégicos no âmbito do orçamento do PIDDAC<sup>31</sup>. Em 2010, a dotação de 1.938,8 M€<sup>32</sup> suportou o orçamento de funcionamento de 39 entidades (1.882,2 M€) e o orçamento do PIDDAC de 6 daquelas entidades (56,6 M€)<sup>33</sup>.
29. Relativamente ao orçamento do PIDDAC, em 2010, foram afetas à DGIE, 87% das dotações (49,5 M€), distribuídas por 4 medidas<sup>34</sup> e 4 projetos<sup>35</sup> (Anexo 4), com um grau de execução financeira de 98,6% (47,6 M€), face à dotação corrigida (48,2 M€) (Anexo

<sup>26</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 15 de novembro de 2011.

<sup>27</sup> Por despacho do Ministro da Administração Interna, de 30 de julho de 2008 e constituído por sete elementos (quatro do MAI e três representantes da DGIE, GNR e PSP).

<sup>28</sup> Relatório previsto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho – Lei de Segurança Interna, na redação dada pela Lei n.º 8/91, de 1 de abril.

<sup>29</sup> Cfr. ponto 47 do Relatório n.º 42/09 – 2.ª S.

<sup>30</sup> E.g. foi incluída na LPIEFS a aquisição, em 2010, de 5 viaturas especiais para o GIPS, no valor de 1.662,9 m€ quando, de acordo com os Balancetes da Execução Orçamental de 2010 da DGIE, aquela aquisição foi efetuada através do projeto 6530.001 – “*Aquisição de Viaturas Especiais para o GIPS*” do P009.

<sup>31</sup> A programação inscrita no P009 tem como objetivo contribuir para a concretização da 5.ª Opção – “*Elevar a Qualidade da Democracia, Modernizando o Sistema Político e Colocando a Justiça e a Segurança ao Serviço dos Cidadãos*”, em particular a linha de atuação I.5.3 – “*Melhor Segurança Interna, Mais Segurança Rodoviária e Melhor Proteção Civil*” (cfr. Grandes Opções do Plano para 2010 - 2013 – Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril).

<sup>32</sup> Cfr. DGIE – Relatório Anual de Avaliação da Execução do P009, de 12 de maio de 2011.

<sup>33</sup> ANPC, DGIE, SEF, SGMAI, SSI e UTIS.

<sup>34</sup> M001 – Serviços Gerais da Administração Pública – Administração Geral; M009 – Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação; M011 – Segurança e Ordem Públicas – Forças de Segurança; M014 – Segurança e Ordem Públicas – Proteção Civil e Luta contra Incêndios.

<sup>35</sup> 2626.001 – Instalações para os Serviços do MAI; 2419.001 – Comunicações de Segurança e Emergência; 6530.001 – Aquisição de Viaturas Especiais para o GIPS; 2930.001 – Instalações para a Proteção Civil.



# Tribunal de Contas

---

5), tendo a execução material decorrido conforme o programado, exceto quanto ao projeto 2626.001 – “Instalações para os serviços do MAI” (Anexo 6).

## ***P010 – Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança***

### **Enquadramento geral**

30. Pela Lei n.º 61/2007, de 10 de Setembro, foi aprovada a LPIEFS que tem por objetivo a programação plurianual dos investimentos na modernização e operacionalidade das FS, nomeadamente, os relativos a instalações, sistemas de tecnologias de informação e comunicação, viaturas, armamento e outro equipamento<sup>36</sup>. Os investimentos podem ser realizados mediante a celebração de contratos de parceria público-privada, locação ou semelhantes, de modo a adequar o tempo da satisfação dos correspondentes encargos financeiros ao período de utilização dos equipamentos e infraestruturas<sup>37</sup>.
31. A LPIEFS é revista de 2 em 2 anos, nos anos ímpares, cabendo a iniciativa ao Governo que deverá obter parecer prévio do Conselho Superior de Segurança Interna. A Assembleia da República aprecia e aprova a revisão da LPIEFS até 30 dias antes do prazo para a apresentação da proposta de lei do OE.

### **Programação financeira**

32. As dotações orçamentais para execução da LPIEFS constam de programa próprio do orçamento de investimento (PIDDAC) do MAI<sup>38</sup>. Encontra-se consignada ao financiamento deste programa a receita correspondente a 75% do valor da alienação de património imobiliário afeto às FS<sup>39</sup>. O encargo anual relativo a cada medida pode ser excedido, mediante aprovação do Ministro da Administração Interna<sup>40</sup> e, no fim de cada ano económico, os saldos transitam para o orçamento do ano seguinte, reforçando as dotações das mesmas medidas até à sua completa execução<sup>41</sup>.
33. A programação plurianual prevê investimentos para um horizonte de 5 anos (2008-2012), no montante de 400,5 M€, concretizados através de 7 medidas<sup>42</sup>. As primeiras 3 medidas, destinadas à construção de quartéis, esquadras e escolas de formação e a obras de remodelação, beneficiação, conservação e manutenção de edifícios da GNR e da PSP, absorveram no quinquénio a maior parcela das dotações orçamentais (55%), enquanto que à aquisição de veículos e de armamento e equipamento individual (4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr. artigo 1.º da Lei n.º 61/2007.

<sup>37</sup> Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 61/2007.

<sup>38</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 61/2007. Designado por: P045 em 2008; P029 em 2009 e P010 em 2010 e 2011.

<sup>39</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 61/2007. Nos termos do n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril “*sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 61/2007, de 10 de setembro, o produto da alienação e da oneração do património do Estado pode, até 75 %, ser destinado, no Ministério da Administração Interna, a despesas com a construção e a aquisição de instalações, infraestruturas e equipamentos para utilização das forças e serviços de segurança*”.

<sup>40</sup> Desde que não seja excedido o montante globalmente previsto para a mesma medida no âmbito da LPIEFS e o acréscimo seja compensado por redução da execução de outra medida, nesse ano, no mesmo montante, ou por realização de receita em valor superior ao orçamentado (cfr. n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 61/2007).

<sup>41</sup> Cfr. n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 61/2007.

<sup>42</sup> Sendo em cada ano inscritos os projetos que concretizam cada medida.



medidas) e à aquisição e implementação de sistemas informáticos<sup>43</sup> (6.<sup>a</sup> e 7.<sup>a</sup>) foram atribuídas 22% e 24%, respetivamente (Quadro 2).

**Quadro 2 – Programação da LPIEFS**

(Unid: M€)

Medidas	2008	2009	2010	2011	2012	Total	
						Valor	%
Instalações de cobertura territorial	21,0	29,0	30,0	31,0	31,0	142,0	35,5%
Instalações de âmbito nacional	5,0	9,0	19,0	17,5	17,5	68,0	17,0%
Instalações de formação	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0	8,0	2,0%
Veículos	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	62,5	15,6%
Armamento e equipamento individual	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	25,0	6,2%
Sistemas de vigilância, comando e controlo	12,0	11,0	9,0	8,0	8,0	48,0	12,0%
Sistemas de tecnologias de informação e comunicação	7,0	8,0	10,0	11,0	11,0	47,0	11,7%
<b>Total</b>	<b>62,5</b>	<b>74,5</b>	<b>85,5</b>	<b>89,0</b>	<b>89,0</b>	<b>400,5</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Mapa anexo à LPIEFS

34. Em 2010 e de acordo com o estabelecido pela DGO<sup>44,45</sup>, a LPIEFS foi inscrita no programa P010, através de projetos individualizados que integram uma única medida orçamental – “Segurança e ordem públicas – Forças de segurança” (M011).
35. A coordenação do P010 esteve a cargo da DGIE, cabendo-lhe igualmente a execução de 12 dos 23 projetos que integram aquele programa (cfr. Anexo 7). No que se refere aos restantes projetos, a responsabilidade de execução foi atribuída a quatro entidades (ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil, GNR, PSP e SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> E.g. Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo da Costa Portuguesa, Serviço de Emergência 112, Programa Táxi Seguro, Queixas Eletrónicas.

<sup>44</sup> Cfr. Anexos IV-A e IV-B da Circular Série A n.º 1354 – Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2010.

<sup>45</sup> De referir que a DGIE, através do ofício n.º 4880, de 16-12-2009, informou a DGO que: “A circular orientadora da elaboração do PIDDAC, emitida pela DGO, omite as medidas determinadas pela Lei...” e “A incompatibilidade entre o determinado na Lei e o definido, em matéria de medidas orçamentais ... tem implicações que importa clarificar.” e ainda que “... a execução da LPIEFS será feita de forma agregada ou seja, todos os projetos com inscrição na Lei, independentemente da tipologia das suas ações, serão inscritos na única medida que o permite “Segurança e ordem pública-Forças de Segurança”. Considera-se que fica comprometida a transparência dos mapas orçamentais no que reporta aos investimentos realizados ao abrigo da referida Lei.”.

A DGO, pelo ofício n.º 7088, de 31-12-2009, informou a DGIE que as medidas previstas na circular de preparação do Orçamento do Estado para 2010 “... não podem ser alteradas...” podendo “...acolher-se a especificidade das medidas contidas na Lei de Programação das Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança, através do recurso à classificação económica ao nível da alínea”.

<sup>46</sup> ANPC – projeto 7328.001 – “Portal de segurança”; GNR – projetos: 7298.001 – “Meios marítimos de intervenção rápida – Open Sea”, 7427.001 – “Meios Móveis de Patrulha e Intervenção Noturna – Morcego & Mobile”, 7439.001 – “Portal de Segurança” e 7453.001 – “Projetos a candidatar a outras iniciativas comunitárias”; PSP – projetos: 7091.001 – “Sistema de informação e comunicação da PSP”, 7487.001 – “Sistema Integrado de Receitas”, 7495.001 – “Plataforma Integrada de Contratação Pública”, 7500.001 – “Portal de Segurança”, 7502.001 – “Sistema Integrado de Gestão de

36. As dotações orçamentais para o programa P010, em 2010, totalizaram 85,5 M€, dos quais 82 M€ (95,9%) atribuídos à DGIE e distribuídos por 5 fontes de financiamento<sup>47</sup>. Deste montante, 9,3 M€ (11,3%) respeitam a dotações do OE, 62,1 M€ (75,7%) a receitas próprias<sup>48</sup> e 10,6 M€ (13%) a financiamento comunitário (cfr. Quadro 3).

**Quadro 3 – Dotação inicial da LPIEFS em 2010**

(Unid: M€)

Entidades	Fontes de Financiamento	Dotação Inicial
DGIE	111 e 112	9,3
	123	62,1
	212 e 233	10,6
<b>Total DGIE</b>		<b>82,0</b>
Outras entidades executoras (PSP, GNR, SEF e ANPC)		3,5
<b>Total LPIEFS</b>		<b>85,5</b>

Fonte: DGIE – Balancete de Execução Orçamental de 2010 e Relatório Anual do P010

### Execução financeira e material da LPIEFS

37. A execução financeira da LPIEFS no período 2008 - 2010 foi, em média, inferior a 50% das dotações previstas naquela Lei de Programação (cfr. Anexo 8) o que decorre, em grande parte, do facto de a comparticipação na receita relativa à alienação de imóveis se ter situado em 24% do previsto no OE (Anexo 9)<sup>49</sup>.
38. Neste sentido se conclui no relatório da execução da LPIEFS, elaborado pela DGIE em Julho de 2011, no qual é afirmado que *“as receitas provenientes do OE bem como as que decorrem de alienação de património (...) foram até à data muito inferiores ao que a LPIEFS definia para o período em análise (2008 – 1.º semestre de 2011)”*, acrescentando que *“(...) não se afigura viável alcançar as metas previstas até 2012, considerando necessário perspetivar a sua revisão”* e que *“face ao balanço dos quatro anos de vigência do programa de investimentos da LPIEFS, considera-se de equacionar as fontes de financiamento a associar a estes investimentos”*.
39. As despesas da DGIE com o programa P010, em 2010, essencialmente realizadas no 2.º semestre<sup>50</sup>, respeitantes a 9 dos 12 projetos previstos, totalizaram cerca de 39,6 M€, que,

*Segurança Privada*” e 7515.001 – “Apoio ao Sistema de vigilância das fronteiras externas aeroportuárias”; SEF – projeto 7395.001 – “Portal de segurança”.

<sup>47</sup> FF 111 – “Receitas Gerais não afetadas a projetos cofinanciadas”, FF 112 – “Receitas Gerais afetadas a projetos cofinanciadas”, FF 123 – “Receita com transição de saldos (Receita Própria)”, FF 212 – “FEDER/Programa Operacional Fatores da Competitividade (POFC)” e FF 233 – “Fundo de Coesão Europeu/Programa Operacional Valorização do Território (POVT)”.

<sup>48</sup> De referir que esta dotação é apenas uma estimativa e só constituirá receita disponível na proporção do património que venha a ser alienado.

<sup>49</sup> Dotações incluídas em “Auto-Financiamento” no Mapa XV do OE.

<sup>50</sup> Cfr. Relatório de acompanhamento da execução do 1.º semestre do P010 – LPIEFS, até 30 de junho de 2010, tinham sido efetuadas despesas no montante de 16,3 M€.



face à dotação corrigida (99,6 M€)<sup>51</sup> representam um grau de execução de 39,8% (cfr. Anexo 10); as despesas de capital totalizaram 36,3 M€ (91,6% da despesa total) e as despesas correntes 3,3 M€ (cfr. Anexo 11).

40. A execução material do P010, em 2010, igualmente concretizada no 2.º semestre, caracterizou-se por um reduzido grau de consecução de objetivos (cfr. Anexo 12), tendo a DGIE apresentado as seguintes justificações:

- ✓ a execução ter decorrido ao abrigo do regime transitório, em consequência da tardia aprovação do OE de 2010;
- ✓ a impossibilidade de alienar qualquer património, no 1.º semestre de 2010, o que inviabilizou a arrecadação de receita própria;
- ✓ a integração de saldos de 2009 ter sido autorizada pelo Ministro de Estado e das Finanças apenas em 10 de Agosto de 2010;
- ✓ o impedimento de assunção de compromissos após 28 de Setembro de 2010<sup>52</sup>;
- ✓ o pedido de descativação no montante de 9,4 M€, efetuado em Julho<sup>53</sup> e reiterado em Outubro<sup>54</sup>, no projeto 2419.001 – “Comunicações de Segurança e Emergência” do P009, foi autorizado a título excecional em Dezembro<sup>55</sup>, condicionado à reversão para a Tesouraria do Estado (Receitas Gerais) de igual montante, com origem nas receitas próprias afetas ao P010, como solução para equilíbrio da despesa pública;
- ✓ as reprogramações financeiras e materiais e as derrapagens temporais que condicionaram a execução de alguns projetos cofinanciados.

### *Transição de saldos*

41. Em 2009, foi recusado o pedido de transição do saldo das dotações do OE, no montante de 2 M€, uma vez que não existia “*receita que sirva de contrapartida à despesa do crédito especial proposto*”, em virtude da DGIE não ter levantado os saldos das dotações em questão para que pudessem ser integrados<sup>56</sup>. A DGIE, também não apresentou a guia de reposição não abatida, no montante de 0,58 M€, relativa à dotação nacional associada ao cofinanciamento comunitário<sup>57</sup>, para servir de contrapartida ao pedido de transição de saldos para 2009<sup>58</sup>. Relativamente à receita própria foi autorizada a transição do saldo de 1,4 M€<sup>59</sup>.

<sup>51</sup> À dotação inicial foram deduzidos os montantes das cativações previstas na lei do OE (12,7 M€), efetuados os ajustamentos face às alterações orçamentais e integrados os saldos de 2009 (30,1 M€).

<sup>52</sup> Cfr. despacho do Ministro de Estado e das Finanças, de 28 de setembro de 2010.

<sup>53</sup> Cfr. Informação da DGIE n.º 7061/2010, de 20 de julho de 2010.

<sup>54</sup> Cfr. Informação da DGIE n.º 7280/2010, de 28 de outubro de 2010.

<sup>55</sup> Cfr. despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 30 de dezembro de 2010.

<sup>56</sup> Cfr. despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 9 de julho de 2009.

Nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março (Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado para 2009) – “*os saldos de receitas consignadas no Orçamento do Estado aos serviços integrados relativos ao exercício de 2008 transitam para 2009, estando a sua aplicação em despesa sujeita a despacho do Ministro de Estado e das Finanças, através de abertura dos correspondentes créditos especiais*”.

<sup>57</sup> Do projeto SIVICC.

<sup>58</sup> Cfr. ofício Circular da DGO – SGD n.º 8004, de 27 de novembro de 2008.

<sup>59</sup> Por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 5 de junho de 2009.

42. No ano de 2009 foi apurado um saldo no montante de 30,1 M€ (1,8 M€ do OE<sup>60</sup>, 2,4 M€ de financiamento comunitário<sup>61</sup> e 25,9 M€ de receitas próprias), com enquadramento na alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho<sup>62</sup> e na Circular Série A n.º 1359 da DGO, e autorizada a transição para 2010<sup>63</sup>.
43. Relativamente a 2010, o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado<sup>64</sup> estabelece que podem transitar para o ano seguinte os saldos apurados na execução orçamental e cuja fonte de financiamento sejam receitas próprias. Neste contexto, foi autorizada pelo Secretário de Estado do Orçamento a transição do saldo de 7,4 M€<sup>65</sup>.

### *Alienações*

44. Encontra-se consignada ao financiamento da LPIEFS a receita correspondente a 75% do valor da alienação de património imobiliário afeto às FS<sup>66</sup>. De acordo com os registos da DGIE, entre 2008 e 2011, foram alienados à ESTAMO – Participações Imobiliárias S.A.<sup>67</sup> 13 imóveis, no valor global de 45,8 M€, do qual 40,3 M€<sup>68</sup> foi consignado ao financiamento da LPIEFS (Anexo 13).

### *Encargos decorrentes da ocupação de imóveis alienados*

45. Aquando da celebração dos contratos promessa de compra e venda, foi fixado um prazo durante o qual os serviços do Estado poderiam continuar a ocupar os imóveis, após o qual seria paga uma compensação mensal, calculada sobre o valor da venda, atualizada anualmente de acordo com o índice de preços. Note-se que, apesar de não terem sido celebrados contratos de arrendamento, as obrigações assumidas são similares.
46. Estão nesta situação: desde meados de 2009, o Quartel da Estrela; desde janeiro de 2011, o Quartel da Cumeada, o Quartel de Cabeço de Bola, o prédio sito na Rua da Lameira de Cima e o Quartel de Braço de Prata. As entidades do MAI que ocupam tais imóveis pagam compensações/rendas mensais<sup>69</sup> no valor global de 164,9 m€, pelo que a soma dos montantes pagos/em dívida totalizavam já 2.328 m€. Deste modo, caso se

<sup>60</sup> Cfr. PAP n.º 779, de 30 de dezembro de 2009.

<sup>61</sup> Cfr. PAP n.º 777, de 29 de dezembro de 2009.

<sup>62</sup> “Os saldos dos serviços integrados (...) apurados na execução orçamental de 2009 (...) devem ser entregues na Tesouraria do Estado (...) salvo quando, cumulativamente seja autorizada a transição pelo membro do governo responsável pela área das finanças e se enquadre, designadamente nas seguintes situações: *Leis de programação*” – Estabelece as disposições necessárias à execução do OE para 2010.

<sup>63</sup> Cfr. Despacho n.º 366/10/MEF, de 10 de agosto de 2010.

<sup>64</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

<sup>65</sup> Por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 12 de setembro de 2011. Cfr. n.º 3 da Circular Série A n.º 1361 da DGO “a transição de saldos de receitas próprias é autorizada pelo membro do governo responsável pela área das finanças”.

<sup>66</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 61/2007.

<sup>67</sup> ESTAMO é a empresa do grupo SAGESTAMO vocacionada para a compra ao Estado ou a outros entes públicos e a privados de imóveis para revenda, para arrendamento ou para alienar após ações de promoção e valorização imobiliária dos mesmos. A SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, SA é a sub-holding da PARPÚBLICA focalizada estatutariamente na área imobiliária, com vocação para coordenar a intervenção do grupo na aquisição de património imobiliário público excedentário bem como na alienação de imóveis, no arrendamento e na valorização através da promoção imobiliária.

<sup>68</sup> Estas alienações obtiveram autorização do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

<sup>69</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 7 de dezembro de 2011.



mantenha a utilização daqueles imóveis, o valor resultante da alienação (32 M€) seria integralmente despendido com o seu arrendamento ao fim de 16 anos (Anexo 14)<sup>70</sup>.

47. Para além dos imóveis identificados, também o edifício do Bom Pastor, localizado na Rua do Vale Formoso, Porto, se encontra ocupado pela PSP, estando previsto no contrato-promessa de compra e venda, que possa permanecer na posse do Estado até 31 de Dezembro de 2011.

### *Legalidade e regularidade dos processos aquisitivos*

48. Nas aquisições de bens e serviços examinadas, incluindo empreitadas desenvolvidas pela DGIE, foi na generalidade respeitado o estabelecido no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Julho, no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e no CCP – Código dos Contratos Públicos<sup>71</sup>, com as exceções constantes nos pontos seguintes, constatando-se que:

- ✓ a competência para autorizar as despesas, tem sido exercida de acordo com as regras constantes no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99;
- ✓ os procedimentos adotados para as aquisições públicas foram selecionados de acordo com os valores estimados dos contratos, e em função de critérios materiais, em obediência ao estabelecido nos artigos 78.º e 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e nos artigos 16.º, 24.º e segs. do CCP, sendo os contratos outorgados pelas entidades competentes;
- ✓ quando aplicável, os contratos de aquisição de bens e serviços, são submetidos à fiscalização prévia do TC, ou remetidos para efeitos de análise<sup>72</sup>.

49. O exame dos referidos procedimentos de aquisição evidenciou deficiente organização dos processos, verificando-se que os documentos se encontravam dispersos, por vezes duplicados e não devidamente organizados.

50. No procedimento de aquisição de pistolas de calibre 9 x 19 mm NATO<sup>73</sup> constatou-se que, tendo no programa de concurso sido exigido que as propostas deveriam ser instruídas com dois certificados<sup>74</sup> e não podendo aquela exigência ser cumprida, devido à inexistência daqueles documentos, tal facto levou a que o procedimento tivesse sido anulado, apesar de se encontrar já na fase de apresentação das propostas, e a que fosse determinado o início de novo procedimento e a aprovação de novas peças concursais<sup>75</sup>.

51. Nos procedimentos respeitantes às aquisições de 660 computadores portáteis, de veículos pesados e de motociclos, não constava a fundamentação da necessidade, sendo

<sup>70</sup> Não considerando a atualização anual das “rendas” nem a atualização monetária dos fluxos.

<sup>71</sup> Publicado em Anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

<sup>72</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 47.º da Lei 98/97, de 29 de agosto, na redação que lhe foi atribuída pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

<sup>73</sup> Procedimento pré-contratual de concurso público, autorizado pela RCM n.º 140/2006 publicada em 25/10/2006, para a aquisição de 42.000 a 50.000 pistolas (contrato n.º 14/2007).

<sup>74</sup> Certificados emitidos pela NATO, comprovativos da conformidade, do tipo de pistola proposto com o STANAG AC/225 (LG3) D-14, e da calha inferior tipo *picatinny* com a STANAG 2324.

<sup>75</sup> Cfr. despacho do Ministro da Administração Interna, de 11 de dezembro de 2006, exarado na Informação do Proc. n.º 200/05.

as razões que determinaram o início dos procedimentos transmitidas pela tutela ao Diretor-Geral de Infraestruturas e Equipamentos<sup>76</sup>.

52. No seguimento do procedimento de contratação de veículos descaracterizados destinados à GNR, desencadeado ao abrigo do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos, conduzido pela ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas, EPE, foi remetida pelo fornecedor a esta entidade e à DGIE uma mensagem eletrónica que continha informações sobre a matrícula e o número de chassis dos veículos. No dia seguinte ao envio, tais dados, tidos por sigilosos e confidenciais pela ANCP<sup>77</sup>, circulavam na internet sem que, aparentemente, tal situação tenha sido devidamente investigada.

Em sede de contraditório, o atual Diretor-Geral de Infraestruturas e Equipamentos referiu que *“a DGIE nada tem que ver com a circulação dessa informação na internet (...)”*.

53. O exame do procedimento por ajuste direto, nos termos da alínea a) do artigo 19.º do CCP, respeitante ao contrato de empreitada de substituição da cobertura do picadeiro do 4.º esquadrão de cavalaria da Unidade de Segurança e Honras de Estado, no valor de 119,8 m€, revelou que o processo se encontrava instruído com uma proposta, de 4 de Novembro de 2009<sup>78</sup>, sem despacho de adjudicação, tendo, contudo, o Subdiretor-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, em 25 de Novembro, no uso de competência delegada<sup>79</sup>, outorgado o mencionado contrato, sanando o vício.
54. A entidade adjudicante, no ato de escolha do procedimento, entendeu que a prestação de serviços para a função de Presidente da Comissão de Supervisão do Procedimento de Consulta do SIVICC se enquadrava na exceção consagrada na alínea b) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, recorrendo ao ajuste direto, matéria que adiante se desenvolverá.

### ***Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa (SIVICC)***

55. No quadro das Grandes Opções do Plano para 2005 - 2009, foi estabelecido como objetivo da política de segurança interna do Estado Português o *“reforço dos meios de vigilância da costa no âmbito da prevenção e repressão da criminalidade”*.
56. Para alcançar o objetivo de dotar o Estado de um *“Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa (SIVICC)”*, foram realizados estudos e consultado o mercado relativamente aos equipamentos e procedimentos a utilizar e autorizada a abertura do correspondente procedimento pré-contratual<sup>80</sup>.
57. O SIVICC foi integrado inicialmente no PIDDAC de 2007, como um projeto do P009 – *“Segurança e Proteção Civil”*<sup>81</sup>, tendo sido registada a despesa de 43 m€ relativa às prestações de serviços jurídicos. Posteriormente, o projeto SIVICC foi incluído na

<sup>76</sup> Cfr. DGIE – *e-mails* de 28 de novembro e 7 de dezembro de 2011.

<sup>77</sup> Cfr. ofício da ANCP, de 8 de junho de 2010, referência S.DVE 009.751.

<sup>78</sup> Cfr. DGIE – Informação n.º 503/2009, de 4 de novembro de 2009, Proc. 090.20.03.

<sup>79</sup> Cfr. Despacho n.º 28339/2008, publicado no Diário da República, 2.ª série de 5 de novembro de 2008.

<sup>80</sup> Cfr. despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna de 31 de outubro de 2007. Este sistema virá substituir o LAOS, que se encontra desatualizado face à tecnologia recente.

<sup>81</sup> Projeto 5620.



medida “*Sistema de Vigilância, Comando e Controlo*” da LPIEFS, com uma programação financeira plurianual, de 2008 a 2012, de 36 M€<sup>82</sup>, a executar pelo Ministério da Administração Interna (MAI/DGIE)<sup>83</sup> conjuntamente com o Comando-Geral da GNR.

58. A publicitação do procedimento do SIVICC relativo à aquisição, segundo o argumentado pela entidade adjudicante, exigiria necessariamente a divulgação de matérias fundamentais para a segurança do Estado Português e a divulgação dos meios tecnológicos que compõem os subsistemas, o que traria vulnerabilidade indesejada. Deste modo, à contratação em causa foi aplicada a exceção prevista na alínea i) do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e no artigo 14.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, tendo sido atribuído o grau de classificação de segurança “*reservado*”<sup>84</sup> a toda a documentação e informação técnica<sup>85</sup> a ser transmitida aos interessados no âmbito da execução do procedimento<sup>86</sup>. Ora, dada a excecionalidade consagrada na alínea i) do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99<sup>87</sup>, surpreende que tenha sido atribuída a classificação menos exigente de entre os graus de segurança atribuíveis (artigo 9.º do SEGNAC 2) podendo os documentos ser reproduzidos sem autorização da origem (artigo 71.º do SEGNAC 2).
59. Foi, assim, utilizado um procedimento, baseado numa consulta ao mercado, que contemplou uma negociação para o fornecimento e instalação do SIVICC, incluindo a aquisição do projeto, o fornecimento de infraestruturas, equipamentos e *software* necessários à satisfação de um conjunto de requisitos técnicos definidos para cada subsistema<sup>88</sup>, bem como o desenvolvimento, colocação em serviço e assistência técnica, fornecimento de sobressalentes, manuais e formação de pessoal nas áreas de operação, supervisão e manutenção. O procedimento de consulta foi conduzido por uma comissão de supervisão do procedimento de consulta, nomeadamente para efeitos de audiência prévia e de negociação<sup>89</sup>, composta por 7 membros.
60. Na sequência do convite para apresentação de propostas<sup>90</sup> a 6 empresas/consórcios<sup>91</sup> que demonstraram interesse, reconhecido mérito nas áreas de atividade relacionadas com este mercado<sup>92</sup> e elevadas garantias de estarem em condições de apresentar propostas solidamente fundamentadas, credíveis e exequíveis, o procedimento culminou com a adjudicação do fornecimento à INDRA, nos termos propostos no relatório final, e

<sup>82</sup> Cfr. ficha de caracterização do projeto – PIDACC 2008.

<sup>83</sup> Cfr. alínea f) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 18/2007, de 29 de março.

<sup>84</sup> Ao abrigo do artigo 9.º das Normas para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas, Segurança Industrial, Tecnológica e de Investigação – SEGNAC 2, aprovadas pela RCM n.º 37/89, de 24 de outubro.

<sup>85</sup> Constante no Cadernos de Encargos.

<sup>86</sup> Cfr. despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna, de 9 de novembro de 2007.

<sup>87</sup> Cfr. alínea i) do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99: “*Artigo 77.º Outros contratos 1 – Não estão, igualmente, sujeitos ao disposto nos capítulos seguintes os contratos: (...) i.) Que, nos termos da lei, sejam declarados secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, ou quando a proteção dos interesses essenciais de segurança do Estado Português o exigir*”.

<sup>88</sup> O SIVICC será composto por 5 subsistemas interligados: subsistema de deteção e identificação; subsistema de comunicações; subsistema de comando e controlo; subsistema aplicacional e de gestão e subsistema de localização.

<sup>89</sup> Cfr. artigo 4.º do Regulamento de Consulta.

<sup>90</sup> Cfr. alínea o) do despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna, de 31 de outubro de 2007.

<sup>91</sup> Thales; Indra; Globaleda/Empordef; Selex; Advanced Resources/Telcabo/Amper; Atlas/Critical/No Limits.

<sup>92</sup> Por deterem experiência relativamente a sistemas semelhantes e/ou capacidade técnica adequada ao fornecimento e instalação do SIVICC.

autorizada a realização da despesa no valor de 25,5 Me<sup>93</sup>, tendo o contrato sido assinado em 24 de Julho de 2009 e visado pelo TC em 8 de Outubro<sup>94</sup>.

## SIVICC – Contrato de fornecimento

61. O contrato tinha como objeto o fornecimento e instalação do SIVICC<sup>95</sup>, no prazo máximo de 22 meses, a contar da entrada em vigor do contrato (Outubro de 2009), a executar em 4 fases distintas:
  - ✓ Fase I a concluir no prazo de 8 meses, até 26 de Junho de 2010;
  - ✓ Fase II a concluir no prazo de 17 meses, até 26 de Março de 2011;
  - ✓ Fases III e IV a concluir no prazo de 22 meses, até 25 de Agosto de 2011.
62. Estas fases compreendiam o fornecimento e instalação de PO's – Postos de Observação<sup>96</sup>, o fornecimento de câmaras portáteis para aqueles postos<sup>97</sup>, a realização dos trabalhos de construção de infraestruturas para adaptação e preparação dos edifícios dos Centros de Comando e Controlo Nacional e Regional e respetiva instalação dos elementos dos subsistemas necessários ao seu funcionamento e a realização de cursos de formação<sup>98</sup>. A última fase compreende a execução de todas as prestações não incluídas nas fases anteriores e previstas no contrato.
63. A execução do contrato deve ser efetuada de acordo com o PGE – Plano Geral de Execução, submetido pelo fornecedor à aprovação do Estado<sup>99</sup>, no qual se encontram definidas as etapas a concretizar, o plano de trabalhos de instalação e execução do sistema nas suas diversas vertentes, tendo em conta as fases de execução, de modo a que seja possível apurar a data de início da execução de cada uma das fases referidas e a fixação da sequência e prazos de cada uma das espécies de trabalhos a executar. Compete ao Estado definir os PO's a implementar em cada fase do projeto SIVICC, podendo haver alterações ao PGE inicial.

## SIVICC – Gestor de projeto

64. Foi nomeada uma equipa multidisciplinar<sup>100</sup>, de forma a assegurar a execução pontual das fases contratualmente fixadas, tendo a INDRA nomeado, a 13 de Novembro de 2009, um gestor do projeto, que representa aquela sociedade perante o Estado<sup>101</sup>.

<sup>93</sup> Cfr. despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, de 23 de junho de 2009.

<sup>94</sup> Processo n.º 1475/09.

<sup>95</sup> Engloba todos os trabalhos de conceção, projeto, construção, instalação e configuração e todos os equipamentos, materiais, *hardware* e *software* necessários à operação do sistema.

<sup>96</sup> Fase I – dois Tipo II e três Tipo III; Fase II – um Tipo I, dois Tipo II e dois Tipo III; Fase III – três Tipo I, quatro Tipo II e três Tipo III e Fase IV – quatro Tipo I e quatro Tipo II.

<sup>97</sup> Apenas na Fase I.

<sup>98</sup> Que permitam a operação dos “elementos do sistema”.

<sup>99</sup> Cfr. cláusula 17.ª do contrato. Aprovado por despacho do Subdiretor-Geral da DGIE, de 11 de fevereiro de 2010, exarado na Informação n.º 76.

<sup>100</sup> Por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, de 15 de outubro de 2009, integrada pelo anterior titular do cargo de presidente da Comissão de Supervisão, por um representante da DGIE e um representante da GNR.

<sup>101</sup> Cfr. cláusulas 17.ª n.º 3, alínea e) e 18.ª n.º 2 do contrato.



65. Apesar de estar previsto, no âmbito da execução e instalação do SIVICC, a realização de “reuniões de projeto” entre o gestor de projeto da INDRA e os representantes do Estado, com periodicidade mínima quinzenal<sup>102</sup>, apurou-se que aquelas reuniões tiveram uma “*periodicidade mensal ou sempre que se justifique*”<sup>103</sup>.

## SIVICC – Execução física e financeira do contrato

66. A fase I, iniciada em 26 de Outubro de 2009, deveria estar terminada a 26 de Junho de 2010. No entanto, a receção provisória só foi concretizada a 29 de abril de 2011<sup>104</sup>, apurando-se assim um atraso na conclusão desta fase superior a 10 meses, decorrente de circunstâncias, que deveriam ter sido acauteladas, designadamente a necessidade de preservação do património histórico no local de instalação do PO de Cacela; atraso na obtenção do parecer camarário para as obras do PO de Armona e a necessidade de introduzir algumas alterações face ao estipulado no programa de trabalhos<sup>105</sup>.
67. Nos trabalhos da fase II, que deveriam ter sido concluídos até 26 de Março de 2011, não foi concretizada a instalação das “*Microondas*”<sup>106</sup>, tendo o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, informado que a sua autorização estaria dependente da prévia validação do projeto junto do consórcio responsável pela manutenção do VTS, do acompanhamento da instalação pelos técnicos do consórcio, bem como da autorização de terceiras entidades para instalação dos equipamentos nas suas torres<sup>107</sup>. Acresce que, nos PO’s desta fase, estão a ser corrigidas pelo adjudicatário algumas não conformidades ao nível das infraestruturas. Deste modo, registava-se até Dezembro de 2011, um atraso de 9 meses “*não sendo possível estimar ainda uma data*” para a conclusão desta Fase<sup>108</sup>.
68. As fases III e IV deveriam estar concluídas até 25 de Agosto de 2011. Segundo a DGIE, não é possível determinar a data previsível da sua conclusão, apontando como razão dos atrasos, o facto de não se encontrarem disponíveis os terrenos para a instalação dos PO’s fixos<sup>109</sup>. Tal situação, merecedora de censura, revela uma inadequada programação atendendo a que o reforço dos meios de vigilância da costa no âmbito da prevenção e repressão da criminalidade constava das GOP’s 2005 - 2009 e que o procedimento pré-contratual se iniciou em Outubro de 2007.
69. No PGE consta um cronograma temporal que identifica e calendariza as diferentes fases do fornecimento e instalação do sistema. Apesar de ter sido aprovado, o mesmo não se

<sup>102</sup> Cfr. cláusula 18.ª n.º 2 do contrato.

<sup>103</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 28 de novembro de 2011.

<sup>104</sup> Cfr. DGIE – auto de receção provisória do contrato, homologado por despacho do Diretor-Geral, de 4 de maio de 2011.

<sup>105</sup> Cfr. DGIE – despacho do Diretor-Geral, de 4 de junho de 2010, exarado na Informação n.º 253.

<sup>106</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 28 de novembro de 2011 “*foi acordado entre o Ministério das Obras Públicas e o MAI a utilização do Backbone do VTS, da gestão do IPTM, para transporte da informação dos PO’s até aos Centros de Comando e Controlo (...), competindo ao adjudicatário do SIVICC a construção dos links dos PO’s para as torres do VTS onde seria feita a interligação. Para o efeito, foi ampliado o VTS e foi estabelecido um Protocolo entre o IPTM e a GNR para a gestão do Backbone do VTS*”.

<sup>107</sup> Como a Força Aérea e o Exército.

<sup>108</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 28 de novembro de 2011.

<sup>109</sup> Designadamente, o licenciamento pelas Câmaras Municipais.

encontra a ser cumprido, e de acordo com a DGIE, dadas as vicissitudes que têm surgido<sup>110</sup>, “*não é possível, nesta data, ter um cronograma do projeto*”<sup>111</sup>.

70. A INDRA solicitou a prorrogação dos prazos de conclusão da fase I<sup>112</sup>, alegando motivos de força maior, e da fase II<sup>113</sup> por alterações significativa do PGE exigidas pelo Estado e que impediram de forma irreversível o cumprimento dos prazos, tendo ambos os pedidos obtido despacho favorável<sup>114</sup>.
71. Apesar de contratualmente estarem previstas penalidades, pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato por parte do fornecedor, e de terem ocorrido alterações ao fornecimento solicitadas pelo Estado, não ocorreu, qualquer solicitação de pagamento suplementar por parte da INDRA ou aplicação de penalidades por parte do Estado<sup>115</sup>.
72. Na programação da LPIEFS encontram-se previstas, para o período de 2008 a 2012, as dotações destinadas ao financiamento do SIVICC, que incluem os pagamentos a efetuar no âmbito do contrato de fornecimento e instalação, celebrado com a INDRA, no montante de 25,5 M€. Concluída a Fase I, foram efetuados pagamentos à INDRA que totalizaram 6,2 M€ (Anexo 15).

### SIVICC – Subcontratações

73. No contrato de fornecimento e instalação do SIVICC foi atribuído o grau de classificação de segurança “*reservado*”<sup>116</sup> às peças que contenham matéria cuja divulgação seja suscetível de colocar em causa interesses essenciais de segurança do Estado<sup>117</sup>, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º da RCM n.º 37/89, de 24 de Outubro (SEGNAC 2)<sup>118</sup>.
74. O Estado pode verificar as entidades subcontratadas, na perspetiva dos interesses da segurança interna ou, em geral, do interesse público e, caso manifeste reservas quanto a alguma delas, devem as partes, por mútuo acordo, tomar as medidas adequadas a resolver as questões detetadas<sup>119</sup>.

<sup>110</sup> E.g.: localização dos PO's fixos e inerente licenciamento de terrenos; necessidade da presença do coordenador de segurança em obra.

<sup>111</sup> Cfr. *e-mail* de 28 de novembro de 2011.

<sup>112</sup> Cfr. ofício datado de 23 de setembro de 2010, remetido pela INDRA à DGIE.

<sup>113</sup> Cfr. fax de 28 de março de 2011, remetido pela INDRA à DGIE.

<sup>114</sup> Cfr. DGIE – despachos do Diretor-Geral, de 7 de outubro de 2010, para a fase I e de 11 de abril de 2011, para a fase II.

<sup>115</sup> Cfr. DGIE – *e-mail* de 28 de novembro de 2011.

<sup>116</sup> Por despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna, de 9 de novembro de 2007.

<sup>117</sup> Incluindo o Anexo I ao Regulamento de Consulta denominado “Modelo da Proposta” e o caderno de encargos e respetivos anexos, devendo os concorrentes, para terem acesso àqueles documentos, apresentar declaração de confidencialidade.

<sup>118</sup> Cfr. DGIE – *e-mails* de 4 de novembro de 2011, para além deste contrato, foi ainda atribuído carácter “*reservado*” ao contrato quadro MAIPT *Corporate*, já adjudicado sob proposta do Centro de Instalação da Rede Nacional de Segurança Interna; ao contrato SIRESP e à aquisição de rádios para o SIRESP, tanto nos contratos quadro como nos contratos de fornecimento.

Cfr. IGF – “*Auditoria a Projetos, trabalhos a mais e fiscalização em empreitadas e obras públicas*”, Relatório n.º 1747/2010, pág. 23, também o contrato de elaboração do projeto respeitante à Divisão da PSP de Cascais, foi considerado “*reservado*”.

<sup>119</sup> Cfr. cláusula 47.ª do contrato.



## Tribunal de Contas

75. Tendo sido estabelecido no caderno de encargos<sup>120</sup> que, sem prejuízo do previsto na proposta, não poderiam ocorrer subcontratações de quaisquer fornecimentos de bens ou prestação de serviços objeto do contrato, sem autorização escrita do Estado, a entidade adjudicatária, aquando da apresentação da proposta, indicou que iria realizar subcontratações às sociedades seguintes<sup>121</sup>:
- ✓ EID – Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Eletrónica S.A.;
  - ✓ EFACEC – Sistemas de Eletrónica S.A.;
  - ✓ VIATEL – Tecnologias de Informação S.A.
76. O exame da documentação permitiu apurar que, para além das referidas empresas, outras sociedades participaram em trabalhos desenvolvidos no âmbito do SIVICC, designadamente na área das instalações elétricas<sup>122</sup>, não tendo sido dada qualquer autorização para a sua subcontratação, apesar de essa exigência constar na cláusula 47.<sup>a</sup> do contrato de fornecimento.
77. Sobre este assunto a DGIE informou que “o dever de apresentação e consequente necessidade de autorização esgota-se nos subcontratados e não atinge os subcontratados destes, sem prejuízo da responsabilidade do FORNECEDOR/INDRA que se mantém...”, e que “não obstante, a existências dessas empresas são do conhecimento da DGIE porque a INDRA tem esse cuidado de informar, mas não necessita de autorização prévia. Salvo melhor interpretação, o dever de autorização prévia da DGIE não se prolonga para além dos subcontratados do FORNECEDOR/INDRA”<sup>123</sup>.
78. Mostrando-se necessária a autorização das subcontratações, uma vez que o Estado tem de conhecer as entidades que se encontram a executar o contrato e que têm acesso à informação disponibilizada no âmbito do mesmo, tal autorização deveria também ser dada nas situações em que são os subcontratados que adjudicam o fornecimento a outras entidades.
79. Admitindo a DGIE que a INDRA pode “pontualmente recorrer a prestadores de serviços de diversas especialidades”, designadamente para a execução de empreitadas de construção civil, não tem, nestes casos, existido qualquer autorização prévia do Estado relativamente aos subcontratados, nem foi realizado qualquer ato de receção e vistoria de segurança dessas obras, já que apenas “são feitos autos de receção das fases contratualmente definidas e não autos individualizados”<sup>124</sup>.
80. Apesar do adjudicatário ser responsável pelos atos dos seus subcontratados, auxiliares ou fornecedores, como se por ele mesmo fossem praticados<sup>125</sup>, constatou-se que ocorreu a prestação de serviços por entidades subcontratadas, sem que tenha sido obtida a necessária autorização do Estado e o consequente escrutínio em razão de segurança

<sup>120</sup> Cfr. artigo 46.º do caderno de encargos.

<sup>121</sup> Cfr. Declaração de 26 de março de 2008, emitida pela INDRA.

<sup>122</sup> V.g. Celtimédia Lda. e João Santos & Coelho Lda.

<sup>123</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 6 de dezembro de 2011.

<sup>124</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 28 de novembro de 2011.

<sup>125</sup> Cfr. cláusula 47.<sup>a</sup> do contrato.

nacional. Não pode, portanto, a DGIE, refugiando-se em meras questões formais, eximir-se da responsabilidade de assegurar materialmente os requisitos de segurança que justificaram a exceção prevista na alínea i) do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e no artigo 14.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março<sup>126</sup>.

Em sede de contraditório o atual Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos referiu que *“(…) todas as entidades subcontratadas que intervêm no contrato são previamente autorizadas pela DGIE, porque são estas junto com a adjudicatária que assumem a responsabilidade pela execução do contrato e pelas questões sensíveis de segurança do Estado (...)”*.

Não colhem as alegações apresentadas, uma vez que a subcontratação de entidades fornecedoras de bens ou de prestação de serviços deverá ter autorização escrita por parte do Estado. Não existindo essa autorização no que respeita às entidades subcontratadas daquelas, não se mostra garantida a salvaguarda dos interesses da segurança interna que o Governo invocou para aplicar a exceção prevista na alínea i) do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e no artigo 14.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março.

## **SIVICC – Adjudicação da prestação de serviços do Presidente da Comissão de Supervisão do Procedimento de Consulta**

81. Em 12 Dezembro de 2007, por despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna, foram nomeados os membros da CSPC – Comissão de Supervisão do Procedimento de Consulta<sup>127</sup>, despacho esse que nada definia relativamente às remunerações, designadamente, do respetivo Presidente.
82. Em Março de 2008, na sequência de solicitação do Subsecretário de Estado da Administração Interna, por *e-mail* de 31 de janeiro de 2008, o Presidente da CSPC apresentou uma *“proposta de honorários para prestação de serviços”* pelo valor global de 12,5 m€, acrescido de IVA<sup>128</sup>, com retenção de IRS, a pagar em 2 prestações de igual valor, sendo a 1.ª devida no momento do ato de abertura das *“propostas”* e a 2.ª com a finalização dos trabalhos, ou seja, com a entrega do *“relatório final”* e proposta de adjudicação.
83. Em 20 de Agosto de 2008<sup>129</sup>, por despacho do Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, foi adjudicado a JCS, que desempenhava a função de Presidente da CSPC, a prestação de serviços, por ajuste direto, ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, com a justificação de que se tratava de prestação *“de carácter intelectual, em razão da aptidão profissional e experiência ... [que] apresenta uma natureza indefinida em termos de amplitude, pois não só se desconhece o âmbito de todas as questões que poderão vir a ser apresentadas ... e .. a sua duração não apresenta contornos de fácil delimitação. Nestes termos não é possível*

<sup>126</sup>Ao abrigo do artigo 9.º das Normas para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas, Segurança Industrial, Tecnológica e de Investigação – SEGNAC 2, aprovadas pela RCM n.º 37/89, de 24 de outubro.

<sup>127</sup> Que tem como função a condução do procedimento de consulta, nomeadamente para efeitos de audiência prévia e de negociação.

<sup>128</sup> Cfr. *e-mail* do Presidente da CSPC, de 24 de março de 2008, para a DGIE.

<sup>129</sup> Cfr. DGIE – despacho exarado na Informação n.º 368/2008.



*definir ... as especificações necessárias à elaboração de um [dos] ... procedimentos previstos no artigo 78.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99...”.*

84. Concretizou-se, deste modo, a outorga de um contrato de prestação de serviços a JCS para o desempenho da função de Presidente da CSPC. Contudo, o pagamento da 1.ª prestação foi efetuado não a essa pessoa mas a uma sociedade de advogados da qual o referido Presidente é associado<sup>130</sup>.
85. Visando a alteração da anterior adjudicação, o Secretário de Estado da Administração Interna, por despacho de 1 de Julho de 2009, determinou que “a DGIE complete a autorização de procedimento, com os novos dados, que no momento do despacho se desconheciam” e que “a adjudicação deverá ser feita à sociedade de advogados, sendo os serviços assegurados” pelo Presidente da CSPC anteriormente nomeado, “não havendo, assim, lugar à reposição de verbas já processadas”.
86. Em sequência, a DGIE abriu novo procedimento contratual por ajuste direto, mantendo-se o preço e condições de pagamento anteriormente acordados. Desta forma foi adjudicada a prestação de serviços à sociedade de advogados de que JCS era associado, na condição de ser JCS a prestar o serviço. Paradoxalmente, o pagamento da segunda prestação foi, desta feita, efetuado a JCS e não à sociedade de advogados<sup>131</sup>.
87. Da análise deste inapropriado e confuso processo relativo à prestação de serviços para as funções de Presidente da CSPC, que se materializou em dois procedimentos de contratação de serviços por ajuste direto, sendo que o segundo tacitamente fez caducar o primeiro, constatam-se desconformidades nos pagamentos. Contudo, a documentação examinada evidencia que foram prestados os serviços contratados, nos termos previstos nos despachos de adjudicação, tendo existido uma efetiva contraprestação.

<sup>130</sup> Cfr. fatura FAC-490/2008, de 26 de agosto de 2008.

<sup>131</sup> Cfr. Nota de honorários – Fatura de ato isolado, de 17 de agosto de 2009.

## ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES

88. Nos pontos seguintes, dando cumprimento à Resolução n.º 2/06 – 2.ª S do TC<sup>132</sup>, apresentam-se os resultados do acompanhamento às recomendações formuladas pelo TC, no Relatório n.º 42/09 – 2.ª S – Acompanhamento Permanente à Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança – Sistemas de Gestão e de Controlo, suportados na identificação e análise das medidas corretivas tomadas. A apreciação do grau de acolhimento das recomendações consubstancia-se nos conceitos, critérios e indicadores específicos utilizados pelo TC para esse fim<sup>133</sup>.

### RECOMENDAÇÃO 1

#### Enquadramento

89. O TC realçou que o acompanhamento, o controlo e a avaliação do P045 esteve a cargo da DGIE, cabendo-lhe atualizar o SIPIDDAC, na perspetiva financeira e material, e elaborar o relatório de avaliação da execução (semestral e anual). O TC constatou ainda a inexistência de instruções ou normas, a falta de reprogramação material de projetos e de justificação (ou insuficiente) de desvios, bem como o incumprimento dos prazos para atualização da informação e para o envio de relatórios e divergências e, ainda, insuficiências na informação apresentada e/ou divulgada por diversas formas.

#### Recomendação formulada

Por isso, o TC formulou a seguinte recomendação ao Diretor-Geral de Infraestruturas e Equipamentos:

Rec. (1) – Prossiga esforços: (1.1) pela melhoria do sistema de planeamento, gestão e de controlo do Programa Lei da Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança, incluindo a definição de objetivos e indicadores que possibilitem a avaliação da eficiência e da eficácia; (1.2.) pelo registo completo e atempado da informação no SIPIDDAC; (1.3) pelo cumprimento dos prazos no envio dos relatórios de avaliação da execução do programa à DGO.

#### Iniciativas tomadas e ações corretivas

90. A DGIE informou que<sup>134</sup>:

- a programação dos investimentos da LPIEFS coordenada pela DGIE, no âmbito do MAI, é inscrita no OE de acordo com as orientações da DGO nesta matéria. O programa orçamental inicial P045 foi alterado para P029 (Circular Série A n.º 1343, de 1 de Agosto de 2008) e posteriormente para P010 (Anexo IV-A da Circular Série A n.º 1354, de 4 de Dezembro de 2009);

<sup>132</sup> Resolução n.º 2/06 – 2.ª S – “Seguimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas” aprovada no Plenário da 2.ª Secção, de 23 de março de 2006, que “considerou ser relevante que os Juízes Relatores de cada Área de Responsabilidade acompanhem a efetiva prestação da informação indicada, designadamente, para efeitos de responsabilização dos destinatários das recomendações”.

<sup>133</sup> Recomendação acolhida; Recomendação acolhida parcialmente; Recomendação não acolhida; Medidas alternativas; Recomendação sem efeito.

<sup>134</sup> Cfr. ofícios n.º 1230, de 14 de abril de 2010 e n.º 1322/2011/DSIP, de 23 de setembro de 2011.



- a designação dos projetos não tem sido uniforme dadas as alterações introduzidas pelas circulares da DGO que modificaram as medidas orçamentais. Assim, foram inscritos projetos individualizados, os quais correspondem às medidas da LPIEFS de forma a que com este mecanismo se salvaguardasse a informação relativa ao histórico de cada projeto e a explicitação dos investimentos a realizar dentro das medidas preconizadas na LPIEFS;
- todos os projetos são caracterizados com indicadores de resultado, por não ser viável uma avaliação de impacto a curto prazo.

91. No decorrer da presente auditoria constatou-se que:

- a informação da execução financeira e material foi registada pela DGIE no sistema SIGO/SIPIDDAC;
- em 2010, os relatórios de avaliação de execução do P010 foram enviados à DGO, em 15 de setembro de 2010<sup>135</sup> e 4 de maio de 2011<sup>136</sup>, em cumprimento dos prazos estabelecidos no Anexo II da Circular Série A n.º 1359, de 23 de Junho de 2010.

Em sede de contraditório o atual Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos referiu que *“(…) não utiliza indicadores na perspetiva da avaliação da eficiência e eficácia. No entanto, essa será uma matéria a ponderar, em conjunto com as forças de segurança, no acompanhamento de projetos de investimento futuros na área da segurança interna”*.

## Conclusão

92. Considera-se não acolhida a sub-recomendação 1.1, uma vez que os indicadores utilizados não possibilitam a avaliação da eficiência e da eficácia. Consideram-se acolhidas as sub-recomendações 1.2. e 1.3.

## **RECOMENDAÇÃO 2**

### Enquadramento

93. O TC constatou que os autos de entrega de instalações à GNR e à PSP identificavam a obra e o destinatário, mas não comportavam dados sobre as características do imóvel.

### Recomendação formulada

Por isso, o TC formulou a seguinte recomendação ao Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos:

Rec (2) – a entrega dos bens móveis e imóveis às FS seja acompanhada de documentação que comporte as características e os custos de aquisição dos mesmos.

<sup>135</sup> Cfr. DGIE – e-mail de 13 de dezembro de 2010.

<sup>136</sup> Cfr. ofício n.º 824/2011/SEC-DIR.

## Iniciativas tomadas e ações corretivas

94. Na sequência da recomendação formulada, a DGIE informou que foram dadas instruções à Contabilidade para que, imediatamente após o respetivo pagamento, envie às FS cópia digitalizada de todas as faturas relativas a bens móveis adquiridos pela DGIE, que ficam sob a administração dessas mesmas forças e que aprovou, em 28 de Dezembro de 2009, um novo modelo de auto de entrega de instalações, com a indicação do respetivo custo, tendo-se confirmado que, em 2010 aquele modelo foi utilizado<sup>137</sup>.
95. Em ações confirmatórias, realizadas pelo TC junto da PSP e GNR, verificou-se que a entrega dos bens imóveis é acompanhada de documentação (autos de entrega) contendo indicação do “custo das instalações cedidas” e da finalidade das mesmas.
96. Relativamente aos bens móveis constatou-se que a DGIE remete fatura identificando os bens adquiridos e respetivo valor unitário apenas para a PSP.

Em sede de contraditório o Comandante-Geral da GNR informou que *“já solicitou à Direcção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos do MAI os documentos necessários que possibilitam a atualização e a respetiva inventariação dos bens sob a sua administração, incluindo os entregues pela DGIE (...)”*<sup>138</sup>.

Igualmente em sede de contraditório o atual Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos alegou que *“A GNR foi notificada da aquisição de equipamento (...)”*.

O exame da documentação comprovativa fornecida pela DGIE no âmbito do contraditório não permite concluir pelo acolhimento integral da recomendação formulada, uma vez que se refere apenas à aquisição de viaturas e não comporta os custos unitários de aquisição das mesmas.

## Conclusão

97. Considera-se a recomendação como acolhida parcialmente, uma vez que a entrega dos bens móveis à GNR não é acompanhada de documentação que comporte as características e os custos de aquisição dos mesmos.

## **RECOMENDAÇÃO 3**

### Enquadramento

98. O TC concluiu que não foram comunicados à DGTF os imóveis construídos e remodelados a fim de serem objeto de registo e de atualização do cadastro dos imóveis do Estado, respetivamente.

### Recomendação formulada

Por isso, o TC formulou a seguinte recomendação ao Director-Geral de Infraestruturas e Equipamentos:

---

<sup>137</sup> Cfr. ofício n.º 1230, de 14 de abril de 2010.

<sup>138</sup> Cfr. ofício GNR n.º 146/GGCG, de 11 de janeiro de 2012.



Rec (3) – sejam comunicados à DGTF os dados dos imóveis construídos e remodelados.

## Iniciativas tomadas e ações corretivas

99. A DGIE<sup>139</sup> informou que os imóveis construídos e remodelados são entregues à respetiva força de segurança, à qual, como entidade utilizadora, cabe introduzir a informação sobre o imóvel na plataforma eletrónica SIIE – Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, da DGTF, nos termos estabelecidos na RCM n.º 162/2008.

100. Em ação confirmatória realizada por consulta da plataforma eletrónica SIIE constatou-se que os imóveis entregues quer à GNR quer à PSP foram registados naquele sistema.

## Conclusão

101. Considera-se a recomendação como acolhida.

## **RECOMENDAÇÃO 4**

### Enquadramento

102. O TC concluiu ainda que para o registo da execução financeira e controlo das despesas realizadas, as entidades executoras dispõem do SICPIDDAC que, todavia, revelou não existir correspondência entre o código da atividade e o constante da ficha de caracterização de projeto. A DGIE adotou, porém, registos complementares e, em conformidade com as competências que lhe estão atribuídas, enquanto entidade executora, no âmbito do controlo e acompanhamento dos projetos, controlou a execução dos projetos, recorrendo, nomeadamente, à contratação de serviços externos. Contudo, só a partir do 4.º trimestre de 2008, a DGIE realizou, com regularidade, reuniões com a GNR e com a PSP a fim de efetuar um ponto de situação, apropriadamente documentado, sobre as obras

### Recomendação formulada

Por isso, o TC formulou a seguinte recomendação ao Comandante-Geral da GNR:

Rec (4) – elabore e envie atempadamente à DGIE a informação da execução financeira e material.

## Iniciativas tomadas e ações corretivas

103. A GNR informou<sup>140</sup> que, para além do envio mensal<sup>141</sup>, por *e-mail*, da informação relativa à execução material e financeira para a DGIE, a execução foi, trimestralmente,

<sup>139</sup> Cfr. ofício n.º 1322/2011/DSIP, de 23 de setembro de 2011.

<sup>140</sup> Cfr. ofício n.º 3927/GGCG, de 26 de setembro de 2011.

<sup>141</sup> Até ao 5.º dia útil de cada mês, as entidades executoras dos projetos PIDDAC devem remeter à DGIE a execução orçamental/material relativa ao mês anterior – Mapas DGIE – cfr. Manual de Procedimentos da DGIE.

registada no SIGO/SIPIDDAC, de acordo com os prazos estipulados na Circular Série A n.º 1363, da DGO.

104. No decurso da auditoria, por consulta à informação extraída do SIGO/SIPIDDAC, apurou-se que se encontrava registada a informação da execução financeira e em ação confirmatória realizada junto da GNR apurou-se que é elaborada e enviada à DGIE informação sobre a execução material.

## Conclusão

105. Considera-se a recomendação como acolhida.

## **RECOMENDAÇÃO 5**

### Enquadramento

106. O TC constatou que os dossiês apresentavam deficiências (documentos duplicados, não arquivados ou inexistência de originais e organização deficiente) e que a informação constante dos autos de entrega de instalações e dos registos de inventário era insuficiente. Em relação aos bens de equipamento verificou-se que alguns foram adquiridos em desconformidade com a programação estabelecida, ou entregues sem os autos de entrega, ou sem estarem identificados e adequadamente inventariados.

### Recomendação formulada

Por isso, o TC formulou a seguinte recomendação ao Comandante-Geral da GNR:

Rec (5) – inventarie os bens sob a sua administração, incluindo os entregues pela DGIE.
---

### Iniciativas tomadas e ações corretivas

107. A GNR prestou informação documentada<sup>142</sup> com a indicação de que está a proceder à inventariação dos bens sob a sua administração, onde se incluem os bens entregues pela DGIE.

108. No decurso da auditoria apurou-se junto da GNR que os bens não se encontravam, na sua totalidade, inventariados.

## Conclusão

109. Considera-se a recomendação como acolhida parcialmente, uma vez que os bens sob a administração da GNR não se encontram, na sua totalidade, inventariados.

---

<sup>142</sup> Cfr. ofício n.º 3927/GGCG, de 26 de setembro de 2011.



## RECOMENDAÇÃO 6

### Enquadramento

110. O TC concluiu que para o registo da execução financeira e controlo das despesas realizadas, as entidades executoras dispõem do SICPIDDAC que, todavia, revelou não existir correspondência entre o código da atividade e o constante da ficha de caracterização de projeto. A DGIE adotou, porém, registos complementares e, em conformidade com as competências que lhe estão atribuídas, enquanto entidade executora, no âmbito do controlo e acompanhamento dos projetos, controlou a execução dos projetos, recorrendo, nomeadamente, à contratação de serviços externos. Contudo, só a partir do 4.º trimestre de 2008, a DGIE realizou, com regularidade, reuniões com a GNR e com a PSP a fim de efetuar um ponto de situação, apropriadamente documentado, sobre as obras.

### Recomendação formulada

Por isso, o TC formulou a seguinte recomendação ao Diretor-Nacional da PSP:

Rec (6) – elabore e envie atempadamente à DGIE a informação da execução financeira e material.

### Iniciativas tomadas e ações corretivas

111. A PSP prestou informação documentada<sup>143</sup> de que tem sido dado cumprimento a esta recomendação, nomeadamente através da resposta atempada à DGIE.

112. No decurso da auditoria, por consulta à informação extraída do SIGO/SIPIDDAC, apurou-se que se encontrava registada a informação da execução financeira e que é elaborada e enviada à DGIE informação sobre a execução material.

### Conclusão

113. Considera-se a recomendação como acolhida.

## RECOMENDAÇÃO 7

### Enquadramento

114. O TC constatou que os dossiês apresentavam deficiências (documentos duplicados, não arquivados ou inexistência de originais e organização deficiente) e que a informação constante dos autos de entrega de instalações e dos registos de inventário era insuficiente. Em relação aos bens de equipamento verificou-se que alguns foram adquiridos em desconformidade com a programação estabelecida, ou entregues sem os

<sup>143</sup> Cfr. ofício n.º 27/DNA/UOLF/2011, de 23 de agosto de 2011.

necessários autos de entrega, ou, ainda, sem estarem identificados e adequadamente inventariados.

## Recomendação formulada

Por isso, o TC formulou a seguinte recomendação ao Diretor-Nacional da PSP:

Rec (7) – inventarie os bens sob a sua administração, incluindo os entregues pela DGIE.
---

## Iniciativas tomadas e ações corretivas

115. No que concerne ao inventário dos bens sob a administração da Direção Nacional da PSP, incluindo os entregues pela DGIE, foi prestada a informação documentada<sup>144</sup> seguinte:

- o parque de viaturas, as armas, o material informático e o material de comunicações são geridos centralmente ao nível da Direção Nacional;
- os restantes bens são geridos e inventariados ao nível dos Comandos Territoriais, designadamente, Comandos Metropolitanos, Comandos Regionais e Comandos Distritais;
- está a constituir uma base de dados integrada na plataforma de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais, para a centralização de toda a informação relativa à inventariação dos seus bens.

116. No decurso da auditoria apurou-se, junto da PSP, que os bens móveis são inventariados por cada um dos Comandos. Os bens imóveis são registados no SIIE – Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, bem como num ficheiro (Excel) na Unidade Orgânica de Logística e Finanças da Direção Nacional da PSP, sem que em qualquer dos registos conste o valor patrimonial.

## Conclusão

117. Considera-se a recomendação como acolhida parcialmente, uma vez que ainda não está concluída a constituição de uma base de dados única para a inventariação dos bens.

## **CONCLUSÃO GLOBAL SOBRE O ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES**

118. Em síntese, conclui-se que das 9 recomendações formuladas (considerando que a 1.<sup>a</sup> desdobra-se em 3 sub-recomendações), 5 foram consideradas acolhidas (56%), 3 foram consideradas acolhidas parcialmente (33%) e 1 foi considerada não acolhida (11%) (Anexo 16).

---

<sup>144</sup> Cfr. ofício n.º 27/DNA/UOLF/2011, de 23 de agosto de 2011.



## CONCLUSÕES

119. Tendo sido abandonado o projeto de implementação do Sistema Integrado de Gestão de Infraestruturas e Equipamentos (SIGIE) mantém-se, para o acompanhamento e gestão dos projetos sob a responsabilidade da DGIE, o sistema de informação suportado em múltiplos ficheiros *Excel* que não se encontravam, em alguns casos, atualizados (cfr. pontos 15 a 17 e 24).
120. A DGIE, relativamente a 2010, elaborou o Plano e o Relatório de Atividades e o QUAR, bem como o *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* que publicitou no sítio da entidade na internet, dispondo de manual de normas e procedimentos relativamente à gestão orçamental, instrumentos de gestão de desempenho e atividade corrente tendo-se, no entanto, constatado situações de insuficiente segregação de funções (cfr. pontos 18, 19, 21 e 22).
121. Por razões alheias, a DGIE não adotou o POCP, aplicável a todos os organismos do sector público administrativo, encontrando-se a decorrer a formação que permitirá a sua aplicação a partir de Janeiro de 2012 (cfr. ponto 20).
122. O exame efetuado no âmbito da programação financeira e material do P010 - LPIEFS revelou que: os objetivos previstos não têm expressão física e financeira associada; as fichas de caracterização não identificam a execução material e financeira de anos anteriores; os indicadores de execução estabelecidos inviabilizam a avaliação do grau de eficiência e de eficácia dos projetos, designadamente, o impacto do investimento nas missões das FS, evidenciando falhas de coordenação entre estas e a DGIE enquanto entidade coordenadora dos programas orçamentais. (cfr. ponto 23).
123. No que respeita ao reporte sobre a execução da LPIEFS, a DGIE elaborou um relatório, em Julho de 2011, e desconhece que tenham sido elaborados quaisquer relatórios pelo grupo de trabalho, criado em 2008, para o acompanhamento e monitorização da programação e reporte periódico do grau de execução daquela Lei. A informação constante em capítulo próprio do RASI, sobre a execução de cada medida da LPIEFS, não comporta a informação relativa a compromissos assumidos e a responsabilidades futuras deles resultantes, verificando-se algumas incorreções (cfr. pontos 25 a 27).
124. Relativamente ao programa P009 – Segurança Interna as dotações do PIDDAC afetadas à DGIE, em 2010, apresentaram um grau de execução financeira de 98,6% (47,6 M€), face à dotação corrigida, tendo a execução material decorrido conforme o programado em 3 dos 4 projetos (cfr. pontos 28 e 29).
125. A execução financeira da LPIEFS até 2010 foi, em média, inferior a 50% das dotações previstas naquela Lei de Programação o que decorre, em grande parte, do facto de a comparticipação na receita relativa à alienação de imóveis se ter situado em 24% do previsto (cfr. pontos 37 e 38).
126. As despesas da DGIE com o programa P010, em 2010, realizadas essencialmente no 2.º semestre, respeitantes a 9 dos 12 projetos previstos, totalizaram cerca de 39,6 M€, que, face à dotação corrigida (99,6 M€) representam um grau de execução de 39,8%. A

execução material, igualmente concretizada no 2.º semestre, caracterizou-se por um reduzido grau de consecução de objetivos (cfr. pontos 39 e 40).

127. Entre 2008 e 2011, foram alienados 13 imóveis à ESTAMO S.A., no valor global de 45,8 M€, do qual 40,3 M€ foi consignado ao financiamento da LPIEFS. A obrigação de pagamento de valores mensais, no valor global de 164,9 m€, decorrente da possibilidade de gozo de alguns dos imóveis alienados, configura a existência de verdadeiros arrendamentos. Totalizando os montantes pagos/em dívida 2.328 m€, caso se mantenha a utilização destes imóveis, o valor resultante da alienação (32 M€), seria integralmente despendido com o seu arrendamento ao fim de 16 anos (cfr. pontos 44 a 47). O exame de aquisições de bens e serviços permitiu apurar que:

- prevalece uma deficiente organização dos processos, verificando-se que os documentos se encontravam dispersos, por vezes duplicados e não devidamente organizados (cfr. ponto 49);
- alguns procedimentos não se encontravam suficientemente instruídos, designadamente, com a deteção da necessidade, sendo as razões que determinaram o início dos procedimentos transmitidas pela tutela, e com o despacho de adjudicação (cfr. pontos 51 e 53);
- no contrato de prestação de serviços para Presidente da CSPC, o confuso processo, materializou-se em dois procedimentos de contratação de serviços por ajuste direto, com ocorrência de desconformidades nos pagamentos, embora tenha existido efetiva contraprestação (cfr. pontos 54 e 81 a 87).

128. No que respeita à execução física do contrato de fornecimento e instalação do SIVICC destaca-se que, tendo sido concedidas prorrogações de prazo de conclusão das fases I e II, se registou um atraso na fase I superior a 10 meses e que os trabalhos da fase II decorrem com um atraso superior a 9 meses. As fases III e IV, que deveriam estar concluídas até 25 de Agosto de 2011, não têm data previsível de conclusão, alegadamente pela razão censurável de não se encontrarem ainda disponíveis os terrenos para a instalação dos PO's fixos. Não está, assim, a ser cumprido o cronograma temporal contido no Plano Geral de Execução do SIVICC, não se tendo ainda verificado qualquer solicitação de pagamento suplementar por parte da INDRA ou aplicação de penalidades por parte do Estado (cfr. pontos 66 a 71).

129. No contrato de fornecimento e instalação do SIVICC foi atribuído o grau de classificação de segurança “*reservado*” às peças que contenham matéria cuja divulgação seja suscetível de colocar em causa interesses essenciais de segurança do Estado e, no caderno de encargos, foi estabelecido que não poderiam ocorrer subcontratações de quaisquer fornecimentos de bens ou prestação de serviços objeto do contrato, sem autorização do Estado. Ora, dada a excecionalidade consagrada na alínea i) do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, surpreende que tenha sido atribuída a classificação menos exigente de entre os graus de segurança atribuíveis (artigo 9.º do SEGNA 2) podendo os documentos ser reproduzidos sem autorização da origem (artigo 71.º do SEGNA 2). Constatou-se que, na prática, a prestação de serviços por entidades subcontratadas não tem sido precedida da necessária autorização escrita (cfr. pontos 58, 73 a 80).



130. Em resultado do seguimento das recomendações formuladas no Relatório do TC, n.º 42/09 – 2.ª S – Acompanhamento Permanente à Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança – Sistemas de Gestão e de Controlo, em cumprimento das linhas orientadoras estabelecidas na Resolução n.º 2/06 – 2.ª S, aprovada em sessão de Plenário da 2.ª Secção, de 23 de Março, o TC salienta que das recomendações formuladas, 56 % foram consideradas como acolhidas, 33 % como acolhidas parcialmente e 11% como não acolhidas (cfr. ponto 118).

## RECOMENDAÇÕES

131. Ao Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Administração Interna, que na prevista revisão da LPIEFS seja reavaliado o modelo de financiamento dos investimentos na modernização e operacionalidade das forças de segurança dada a baixa taxa de concretização da alienação de imóveis, apenas efectuada à ESTAMO S.A., sociedade do universo da PARPÚBLICA.

132. Ao Ministro da Administração Interna que determine:

- a adoção das medidas que assegurem que a informação incluída em capítulo próprio do RASI seja apropriada ao controlo da execução da LPIEFS comportando, designadamente, quanto a cada medida/projeto, os compromissos assumidos e as responsabilidades futuras deles resultantes, bem como a avaliação dos seus graus de eficiência e de eficácia;
- o urgente exame dos desvios na execução física do contrato de fornecimento e instalação do SIVICC, respetivas causas e repercussões ao nível financeiro e de operacionalidade das forças, bem como a sua reprogramação e calendarização tendo em vista a recuperação dos atrasos;
- o apuramento das razões da alegada inoperacionalidade do grupo de trabalho para o acompanhamento e monitorização da programação da LPIEFS e proceda em conformidade.

133. À Autoridade Nacional de Segurança para que, no âmbito do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 3/2012, de 16 de janeiro, determine a fiscalização da aplicação das normas legais e contratuais a que se sujeita o projecto SIVICC, por lhe ter sido atribuído o grau de classificação de segurança “reservado”.

134. À DGIE que:

- assegure o acompanhamento e gestão dos projetos sob a sua responsabilidade mediante a utilização de um sistema de informação integrado e atualizado;
- promova uma eficiente e adequada instrução e organização dos processos de aquisição de bens e serviços;
- promova o cumprimento das normas legais e contratuais, relativamente às peças classificadas, quer por entidades adjudicatárias, quer por entidades subcontratadas para a execução de empreitadas sensíveis em matéria de segurança nacional;

- adote urgentemente as medidas necessárias para a reprogramação e calendarização da execução física do contrato de fornecimento e instalação do SIVICC, com indicação expressa das datas de conclusão de cada uma das fases, tendo em vista a recuperação dos atrasos bem como o apuramento das repercussões e responsabilidades contratuais ao nível financeiro;

135. O Tribunal entende instruir as entidades referidas nos pontos anteriores, para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, as medidas adotadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.

## VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

136. Do projeto 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, que emitiu o respetivo parecer.

## DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

### *Destinatários*

137. Deste Relatório e dos seus anexos são remetidos exemplares ao:

- ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ao Ministro da Administração Interna;
- ao Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;
- ao Comandante-Geral da GNR;
- ao Diretor Nacional da PSP;
- ao Inspetor-Geral de Finanças;
- à Autoridade Nacional de Segurança;
- ao Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna;
- ao Inspetor-Geral da Administração Interna;
- ao Diretor-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, atual e em 2010;
- 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*

138. Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus anexos às entidades acima enumeradas, será o corpo do relatório divulgado no sítio eletrónico do TC.

### *Emolumentos*

139. São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a nova redação 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 26 de Janeiro de 2012

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(José Manuel Monteiro da Silva)

(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



## FICHA TÉCNICA

### Coordenação

Fernando Prego

(Auditor-Chefe)

### Equipa de auditoria

Paulo Rodrigues

(Téc. Verif. Sup. Princ.)

Fernanda Cristo

(Téc. Verif. Sup. 1.<sup>a</sup> Classe)

Sandra Sousa

(Téc. Verif. Sup. Estag.)