

Auditoria à Guarda Nacional Republicana Ano económico de 2020

Relatório n.º 28/2022

2.ª Secção



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 21/2021-Audit

ÍNDICE

JUÍZO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E ORÇAMENTAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.....	5
RELATÓRIO DE AUDITORIA À GUARDA NACIONAL REPUBLICANA	9
INTRODUÇÃO.....	11
Objetivos e âmbito	11
Metodologia	11
Identificação dos responsáveis.....	12
Condicionantes.....	12
Breve caraterização da entidade	12
Exercício do contraditório.....	13
OBSERVAÇÕES.....	15
Sistemas de gestão e controlo.....	15
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	22
Fiabilidade das contas	27
RECOMENDAÇÕES.....	31
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	33
DECISÃO	33
FICHA TÉCNICA	36
ANEXOS.....	37
Anexo 1 - Metodologia	38
Anexo 2 - Caraterização da Entidade.....	41
Anexo 3 - Identificação dos Responsáveis - 2020	48
Anexo 4 - Documentos de Prestação de Contas da GNR - ano económico de 2020.....	49
Anexo 5 - Exercício do Contraditório.....	54

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AFT	Ativos Fixos Tangíveis
CAAD	Centro de Arbitragem Administrativa
CARI	Comando da Administração dos Recursos Internos
CC	Centro Clínico
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDF	Comando de Doutrina e Formação
CG	Comando-Geral
CO	Comando Operacional
COVID - 19	<i>Corona Virus Disease - 19</i>
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DCC	Documento Contabilístico e de Cobrança
CT	Comando Territorial
DCI	Divisão de Controlo Interno
DF	Demonstrações Financeiras
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DIE	Direção de Infra-Estruturas
DL	Decreto-Lei
DRF	Direção de Recursos Financeiros
DRH	Direção de Recursos Humanos
DRL	Direção de Recursos Logísticos
EG	Escola da Guarda
EP	Estudo Preliminar
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
FS	Força de Segurança
GeRFiP	Sistema de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GNR	Guarda Nacional Republicana
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IG	Inspeção da Guarda
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LDN	Lei da Defesa Nacional
LOBFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOGNR	Lei Orgânica da GNR
LPIEFSS	Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MAI	Ministério da Administração Interna
NCP	Normas de Contabilidade Pública
NEP	Normas Especiais Permanentes
OE	Orçamento do Estado

PABS	Proposta de Aquisição de Bens e Serviços
PAP	Pedidos de Autorização de Pagamentos
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PA	Programa de Auditoria
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RAP	Reposição Abatida aos Pagamentos
RNAP	Reposição Não Abatida aos Pagamentos
SADGNR	Serviço de Assistência na Doença da Guarda Nacional Republicana
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública
SGG	Secretaria-Geral da Guarda
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SGr	Sistema de Gestão da Receita da GNR
RFDR	Repartição Financeira da Direção de Recursos Logísticos
SIGPES	Sistema Integrado de Gestão de Pessoal
SIGRI	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Internos
SIGSAD	Sistema Integrado de Gestão do Serviço de Assistência na Doença
SIGV	Sistema Integrado de Gestão de Vencimentos
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIIOP	Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais
SNC-AP	Sistema Nacional Contabilístico para Administrações Públicas
SRLF	Secção de Recursos Logísticos e Financeiros
TdC	Tribunal de Contas
UAF	Unidade de Ação Fiscal
UCC	Unidade de Controlo Costeiro
UCO	Unidades, Comandos e Órgãos
UEPS	Unidade de Emergência de Proteção e Socorro
UI	Unidade de Intervenção
UNT	Unidade Nacional de Trânsito
PSP	Polícia de Segurança Pública
USHE	Unidade de Segurança e Honras de Estado

JUÍZO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E ORÇAMENTAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

Juízo

As demonstrações financeiras e orçamentais da Guarda Nacional Republicana (GNR), apresentadas ao abrigo do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – SNC-AP, e reportadas a 31 de dezembro de 2020, foram objeto de auditoria financeira, com vista a verificar se aquelas apresentam adequada e apropriadamente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira e patrimonial e a respetiva execução orçamental, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes, sendo que tais demonstrações financeiras e orçamentais compreendem:

- o balanço, que evidencia um total de 306.389.466,45 € e um total de património líquido de 168.847.751,45 €, incluindo um resultado líquido negativo de 9.783.987,23 €, a demonstração dos resultados por natureza, a demonstração dos fluxos de caixa e o anexo às demonstrações financeiras, que inclui um resumo das políticas contabilísticas;
- a demonstração do desempenho orçamental, a demonstração da execução orçamental da receita, que evidencia um total de 904.570.626,15 €¹, e a demonstração da execução orçamental da despesa, que evidencia um total de 886.051.118,86 € e um saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte de 18.519.507,29 €, e o anexo às demonstrações orçamentais.

O juízo é favorável com reservas. As demonstrações financeiras e orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da GNR em 31 de dezembro de 2020, o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, de acordo com o SNC-AP, exceto quanto aos possíveis efeitos da matéria referida na secção “Base para o juízo com reservas”.

Base para o juízo com reservas

A auditoria financeira que serviu de base ao juízo sobre a conta foi executada de acordo com as normas e princípios de auditoria financeira adotados pelo TdC, designadamente, no seu Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, os quais são consistentes com a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria no Sector Público, da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), e com a Carta Ética do Tribunal de Contas (TdC).

Procedeu-se ao exame do balanço e da demonstração de resultados por natureza da GNR de 2020, bem como do resultado dos testes realizados, o que evidenciou as seguintes reservas:

- Não foi possível obter prova do controlo dos imóveis, reconhecidos no Balanço, com valor patrimonial de 1€ (cerca de 257 imóveis), estando em curso trabalhos de regularização, junto dos Serviços de Finanças e Conservatórias do Registo Predial, o que constitui uma limitação de âmbito, embora seja certo que a GNR se configura como um serviço integrado sem personalidade jurídica, pelo que os imóveis constantes dos Ativos Fixos Tangíveis do balanço

¹ Inclui um saldo de operações orçamentais transitado da gerência anterior de 20.242.821,52 €.

são-no a título de controlo, em conformidade com a estrutura conceptual, e não com base na titularidade do direito de propriedade (que pode pertencer a terceiros ou ser do domínio público do Estado);

- Existência de elevados montantes de saldos em disponibilidades, correspondentes a recebimentos por vendas e prestação de serviços que não foram atempadamente contabilizados como rendimentos e ganhos (cerca de 10 Milhões de euros – M€).

O TdC entende que a prova de auditoria obtida é suficiente e apropriada para proporcionar uma base para um juízo com reservas.

Ênfases

Conforme divulgado no anexo às demonstrações financeiras e no Relatório de Gestão, na sequência de um teste de registo de uma transação no *Gerfip*, foram movimentadas as contas “*Outros gastos e perdas*” e “*Outros rendimentos e ganhos*” (registo inverso), no mesmo montante (cerca de 55 M€), uma vez que, por constrangimentos exógenos à GNR, não foi possível estornar o movimento contabilístico. Assim, as referidas contas encontram-se sobrevalorizadas no referido montante.

Requisitos Adicionais de Relato

No exame das demonstrações financeiras e orçamentais foram detetadas as seguintes situações:

- não foram registadas no balanço quantias por receber de militares da GNR, pela venda de fardamento em prestações, no montante de cerca de 60 mil euros (m€), bem como dívidas de pessoal, por pagamentos inadequados, no montante de 180 m€;
- não foram registados em Inventários os géneros alimentares adquiridos para as Messes, no montante de 40 m€;
- não foram registadas dívidas a pagar a fornecedores, referentes a faturas em conferência no final do ano de 2020, no montante de 112 m€;
- inadequada mensuração de inventários e de ativos fixos tangíveis;
- insuficiência no controlo e registo dos bens inventariáveis, nomeadamente na identificação da localização e etiquetagem;
- nas notas explicativas às demonstrações financeiras não foram divulgados os potenciais efeitos na atividade da GNR, para o ano de 2021, resultantes da continuação da situação pandémica Covid-19 declarada em 2020;
- os saldos da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS), no montante de 1 M€ [entregues nos cofres do Estado no ano seguinte como reposições não abatidas aos pagamentos (RNAP)], foram considerados como despesa do ano, sem que existam pagamentos efetuados a fornecedores, não obstante ter sido um procedimento efetuado de acordo com as orientações da Direção-Geral do Orçamento (DGO).

A nossa opinião não é modificada em relação a estas matérias.

Responsabilidades pela apresentação das demonstrações financeiras e orçamentais

O Comandante-Geral da GNR é o responsável por:

- dirigir a administração financeira da GNR;
- promover a uniformidade da administração financeira da Guarda, através da elaboração de normas de execução internas, garantindo a coordenação e o apoio adequado aos órgãos e serviços de si dependentes tecnicamente;
- assegurar a execução de um adequado sistema contabilístico, integrando as componentes orçamental, patrimonial e analítica, respeitando o enquadramento legal vigente, de forma a manter disponível a informação de gestão para o Comando e para prestar a entidades externas à Guarda;
- elaborar a conta de gerência da GNR.

Âmbito da auditoria das demonstrações financeiras e orçamentais

A auditoria do TdC visou obter segurança razoável sobre se as demonstrações financeiras e orçamentais, como um todo, estão isentas de distorções materiais devido a fraude ou erro e a emitir o seu juízo. Segurança razoável é um nível elevado de segurança, mas não uma garantia, de que uma auditoria executada de acordo com as normas e princípios de auditoria financeira aplicados ao setor público – as normas do Manual de Auditoria do TdC-Princípios Fundamentais, da INTOSAI e da *International Federation of Accountants* (IFAC) – detetará sempre uma distorção material, quando exista. As distorções podem ter origem em fraude ou erro e são consideradas materiais se, isoladas ou conjuntamente, for razoável esperar que influenciem decisões económicas dos utilizadores, tomadas com base nessas demonstrações financeiras.

Neste quadro, no decurso da auditoria:

- Identificaram-se e avaliaram-se os riscos de distorção material das demonstrações financeiras e orçamentais, devido a fraude ou a erro, conceberam-se e executaram-se procedimentos de auditoria que respondem a esses riscos e obteve-se prova de auditoria suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a emissão de opinião;
- Obteve-se uma compreensão do controlo interno relevante para a auditoria, com o objetivo de conceber procedimentos de auditoria que fossem apropriados nas circunstâncias;
- Avaliou-se a adequação das políticas contabilísticas usadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e respetivas divulgações;
- Avaliou-se a apresentação, estrutura e conteúdo global das demonstrações financeiras e orçamentais, incluindo as divulgações, e se essas demonstrações representam as transações e

acontecimentos subjacentes de forma a atingir uma apresentação apropriada. No que se refere às demonstrações orçamentais foram avaliados os requisitos de contabilização e relato previstos na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 do SNC-AP;

- Comunicou-se ao Comandante do Comando da Administração dos Recursos Internos, entre outros assuntos, o âmbito e o calendário planeado da auditoria, e as conclusões significativas da auditoria, incluindo qualquer deficiência significativa de controlo interno identificado durante a auditoria.

Foi ainda verificada a concordância da informação constante do relatório de gestão com as demonstrações financeiras e orçamentais.

O TdC entende que, exceto quanto à matéria referida no parágrafo seguinte, o relatório de gestão foi preparado de acordo com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras e orçamentais auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais.

Outros Requisitos Legais e Regulamentares

O Relatório de Gestão não inclui as divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão, em virtude de esta ainda não ter sido implementada. No entanto, a GNR divulgou no Anexo às DF as razões para esta insuficiência.

O Relatório faz parte integrante do presente Juízo sobre as demonstrações financeiras e orçamentais da GNR.

RELATÓRIO DE AUDITORIA À GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

INTRODUÇÃO

Objetivos e âmbito

1. A auditoria financeira à conta da GNR, relativa a 2020, teve por objetivos verificar se as demonstrações financeiras e orçamentais apresentam adequada e apropriadamente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira e patrimonial e a execução orçamental da GNR, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes².

Metodologia

2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, normas, critérios e metodologias acolhidos pelo Tribunal de Contas (TdC), tendo em conta o disposto no seu Regulamento³. A metodologia e os procedimentos encontram-se sumariamente descritos no Anexo 1.
3. Parte dos trabalhos desta auditoria foram realizados no decurso do estado de calamidade e emergência, e, como tal, foram adotados procedimentos de auditoria alternativos e apropriados [auditoria remota], com recurso à utilização dos meios tecnológicos disponíveis, de modo a minimizar o trabalho presencial, tendo presente as normas de auditoria aplicáveis, em especial em matéria de avaliação da relevância e confiabilidade das informações utilizadas como evidência de auditoria e da documentação dos procedimentos de auditoria. Atendendo ao alívio das medidas de restrição impostas pela pandemia de *Corona Virus Disease – 19 (Covid-19)*⁴, foram realizadas verificações físicas a várias Unidades, Comandos e Órgãos (UCO) da GNR.
4. No âmbito dos trabalhos realizados examinou-se a documentação referente à contratação de serviços, constante do Processo Diverso n.º 68/2021, de 12 de agosto⁵, remetido ao TdC pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) que indicia factos suscetíveis de configurarem eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.
5. Os trabalhos tiveram em conta os relatórios das auditorias da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)⁶ e, sempre que pertinentes, foram referenciados e integrados no presente relatório.

² A auditoria consta do Programa Trienal da 2.ª Secção – 2020-2022, aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção do TdC, através da Resolução n.º 1/2019 – 2.ª S, de 19 de dezembro, e integrou os Programas de Fiscalização (PF) de 2021 e 2022, aprovados pelas Resoluções n.º 5/2019 – 2.ª S, n.º 1/2020 – 2.ª S e n.º 1/2021 – 2.ª S, de 19 de dezembro, de 3 de dezembro e 1 de dezembro, respetivamente.

³ Cfr. n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24 de janeiro (publicado no DR, Série II, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018), com a alteração introduzida pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24 de fevereiro (publicada no DR, Série II, n.º 48, de 10 de março de 2021).

⁴ Cfr. Decreto-Lei (DL) n.º 23-A/2022, de 18 de fevereiro.

⁵ Processo registado no TdC após receção de cópia da decisão arbitral proferida no Proc. n.º P13/2021-A, do CAAD, em que foi demandante a GNR, e que foi objeto de exame preliminar efetuado pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios de Controlo Interno, em cumprimento de despacho do Exmo. Senhor Juiz Conselheiro titular da ARIV – Funções de Soberania, de 7 de outubro de 2022. (Cfr. Inf. n.º 525/2022-NATDR).

⁶ Das auditorias realizadas destacam-se os relatórios seguintes: Relatório n.º 72/2018 - Auditoria de Gestão à Guarda Nacional Republicana (GNR); Relatório n.º 21/2018 - Contratação Pública - Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) - Comando Geral da Guarda; Relatório n.º 50/2019 - Registo e controlo de armas e munições.

Identificação dos responsáveis

6. É responsável pela prestação de contas o Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana (Anexo 3).

Condicionantes

7. Regista-se o elevado empenho e colaboração dos serviços da GNR no fornecimento dos documentos e informações necessários, mesmo face aos constrangimentos provocados pela situação pandémica.

Breve caracterização da entidade

8. A GNR, nos termos da sua lei orgânica (LOGNR)⁷, é uma força de segurança (FS) de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa⁸. Tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei. Mantém ligações funcionais com vários departamentos do Estado ou outras instituições, entre as quais a coadjuvação funcional prestada às Autoridades Judiciárias.
9. Esta entidade depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna e do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento. Pela sua natureza e polivalência, *“a GNR encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das forças militares e das forças e serviços de segurança, constituindo-se assim como uma Instituição numa posição de charneira, entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança”*⁹.

⁷ Cfr. Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, retificada pela Lei n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro.

⁸ O desenvolvimento do enquadramento normativo legal, da estrutura organizacional, da organização financeira e contabilística, dos recursos humanos e dos sistemas de informação, encontram-se no Anexo 2.

⁹ Cfr. Documento Estratégia da Guarda 2025 (EG2025).

Exercício do contraditório

10. Em cumprimento do princípio do contraditório¹⁰, o Juiz Relator determinou o envio do Relato de Auditoria à GNR, ao Ministro da Administração Interna, ao Ministro das Finanças, aos Comandantes-Gerais (em funções à data e atual) e aos responsáveis a quem foram imputadas irregularidades, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

Todas as entidades e respetivos titulares apresentaram resposta ao relato¹¹. As alegações apresentadas¹² constam do Anexo 5 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

A GNR nas alegações apresentadas sublinhou que *"(...) Em regra geral sempre que foram identificados procedimentos ou situações de risco (...) a GNR iniciou de imediato e na medida do possível, as diligências necessárias à respetiva correção/ harmonização e mitigação dessas situações assinaladas, as quais serão demonstradas posteriormente em sede de follow up"* e que *"(...) todos os contributos, lições aprendidas e recomendações resultantes da presente Auditoria Financeira serão tomadas em conta no processo de revisão da Lei Orgânica da GNR e subseqüentes diplomas legais em curso."*

¹⁰ Plasmado, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC).

¹¹ Com exceção do ex-Comandante-Geral, Tenente-General Luis Francisco Botelho Miguel, em funções de 1 de janeiro a 14 de julho de 2020.

¹² Cfr. Ofícios n.ºs: 9162/2022, de 28 de novembro, do Gabinete do Ministro da Administração Interna; 1212/2022, de 5 de dezembro, do Gabinete do Ministro das Finanças; e S125043-202211-GGCG, de 28 de novembro, do Comando-Geral da GNR. Por email, de 2 de dezembro de 2022, do ex-Comandante-Geral da GNR, Tenente General Rui Manuel Carlos Clero, em funções de 15 de julho de 2020 a 31 de dezembro de 2020, este informou que acompanha a resposta apresentada pelo Comando-Geral. No que se refere ao contraditório exercido em matéria de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, todos os indiciados responsáveis remeteram, em tempo, a respetiva pronúncia por via eletrónica.

OBSERVAÇÕES

11. No presente capítulo, relatam-se matérias consideradas relevantes decorrentes do exame dos sistemas de gestão e controlo e da legalidade e regularidade das operações subjacentes.

Sistemas de gestão e controlo

Normas e procedimentos

12. A GNR tem um conjunto avultado de instruções, normas e procedimentos aprovados de forma avulsa, em alternativa a um manual de normas e procedimentos, ou documento que as compile de modo a facilitar a sua consulta e cumprimento. Algumas normas carecem de atualização/adaptação face, designadamente, às alterações legislativas/contabilísticas, nomeadamente a adoção do SNC-AP, entretanto ocorridas¹³.

Em sede de contraditório, a GNR informou que *“(...) se encontra em curso a revisão de diversos normativos internos.”* e reconheceu *“(...) a existência da necessidade de continuar a proceder à revisão das normas e adaptá-las aos princípios e orientações do SNC-AP, para efeitos de melhoramento do sistema de controlo interno”.*

O TdC regista a informação prestada, que será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Instrumentos de gestão

13. A GNR elaborou e divulgou os instrumentos de gestão, nomeadamente o Plano e o Relatório de Atividades, considerados pilares fundamentais e complementares de planeamento e controlo da GNR. No entanto, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), aprovado em 23 de fevereiro de 2016, carece de atualização¹⁴, não obstante no seu relatório anual de execução, elaborado em 28/12/2021, e reportado ao ano de 2020, ter incluído os instrumentos de controlo interno relacionados com a situação pandémica, que foram acionados para dar resposta à Recomendação n.º 2/2020 do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 6 de maio, designadamente através de instruções técnicas dirigidas aos órgãos financeiros das UCO.

Em sede de contraditório, a GNR informou que *“(...) está em curso a revisão deste Plano, tendo em vista integrar as normas legislativas entretanto produzidas, designadamente o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e que aprova o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) (...)”* e que *“(...) passará a denominar-se “Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas”.*

O TdC regista a informação prestada, que será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Sistemas de informação

14. A GNR utiliza várias soluções informáticas cujo suporte base está sustentado no denominado Sistema Integrado de Gestão de Recursos Internos (SIGRI) e num conjunto de subsistemas

¹³ E.g.: Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da GNR (RGRF).

¹⁴ Informou a GNR que não foi possível a sua atualização *“devido a algumas alterações legislativas ocorridas recentemente, assim como pela alteração dos titulares dos cargos, decorrentes de promoções e consequentes movimentações. Entretanto, devido à publicação de legislação tendente a estabelecer medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19, (...), a qual se prevê venha a ser concluída e submetida a despacho do Exmo. General Comandante-Geral da Guarda até ao final do 1.º semestre do corrente ano”.*

baseados em arquiteturas e tecnologias totalmente distintas entre si, não interoperáveis, não integráveis¹⁵, designadamente com a solução de suporte à gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística da GNR, o GeRFip¹⁶, desenvolvida pela eSPap - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

15. O Sistema de Gestão da Receita (SGRe) regista toda a receita da GNR e possibilita a sua liquidação e cobrança pelas UCO, através do acesso via intranet [Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI)]¹⁷, mas não está integrado com o GeRFip, alegadamente decorrente: de limitações de interoperabilidade; da complexidade de funções de manipulação de dados pelo utilizador; do custo de licenciamento das Licenças SAP do GeRFip; de constrangimentos da entidade eSPap para adaptar o GeRFip às necessidades da GNR. Esta situação acarreta não só a redundância de tarefas, como não previne a ocorrência de erros, dificulta os controlos sobre a integridade dos *inputs*, colocando em risco a confiança e integridade da informação financeira e operacional.
16. O Sistema Integrado de Gestão do Serviço de Assistência na Doença (SIGSAD) continua a ser uma atividade com elevada documentação em suporte de papel, com validações e controlos muito dependentes da intervenção humana, carecendo de sistemas aplicativos mais seguros e fiáveis. Contudo, os testes realizados ao sistema de registo e de controlo interno da atividade de assistência na doença não evidenciaram erros.
17. A gestão das messes da GNR, na Escola da Guarda (EG) e Centros de Formação de Portalegre e da Figueira da Foz, é suportada por um sistema aplicativo W/INMAX sem interface com o GeRFip, e sem o devido tratamento contabilístico dos bens alimentares (em Inventários).

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, a GNR, contextualizando a imposição legal de utilização do GERFIP e de diversas plataformas policiais, *“(...) cuja gestão e propriedade não são da GNR...”*, destacando que teve de recorrer ao mercado para o desenvolvimento dos sistemas SIGRI, SGRe, SIGSAD e SIGVC apropriados às suas necessidades, referiu que *“O melhoramento do processo de integração entre sistemas (...) tem revelado avanços significativos, e que, no decorrer de 2022, resultou em trabalhos de interoperabilidade entre o MBPlus, o SGRe, o SIGRI e o SIOP de forma a garantir a existência de mecanismos de auditoria e controlo...”* e que *“(...) está em curso a celebração de um protocolo (...) para acesso à plataforma de interoperabilidade da Administração Pública (...) destinado à submissão da faturação em regime de livre escolha.”*

O TdC regista a informação e reitera a importância da interoperabilidade e conectividade entre os sistemas de informação do SIGRI e respetivos módulos, e do SGRe com o GeRFip.

Saldos na posse do serviço

18. Em 31 de dezembro de 2020 existiam, na posse do serviço¹⁸, valores relacionados, entre outros, com remunerações, abonos e participações do Serviço de Assistência na Doença da GNR (SADGNR), não pagos, apesar de, em termos contabilísticos (contabilidade orçamental e

¹⁵ Incorpora alguns dos subsistemas que possibilitam uma gestão dos recursos internos nas suas vertentes de recursos humanos (SIGPES), de remunerações (SIGVC), de assistência na doença (SIGSAD) e de Formação (SIGFORM). Os módulos do SIGVC e do SIGSAD têm impacto nas DF da GNR.

¹⁶ Sistema de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado.

¹⁷ Acesso a cerca de 3.400 utilizadores. Os perfis dos utilizadores que operam o *GeRFip*, com exceção de quem tem competência para autorizar despesa e pagamento, não são personalizados. Por questões orçamentais e financeiras são solicitados dois tipos de licenças, a logística e a financeira, para todos os militares que se encontram nesses serviços. Nesta situação poderá não estar assegurada a segregação de funções.

¹⁸ Em várias contas bancárias das UCO da GNR.

financeira¹⁹), já terem sido executados. Estas situações decorrem, designadamente, de códigos identificadores de contas bancárias (IBAN) rejeitados, cujos valores são devolvidos à conta bancária da DRF, que os transfere para as contas bancárias das UCO (onde o militar pertence), a fim de efetuar os respetivos pagamentos.

19. Ora, independentemente das eventuais diligências a realizar pelas UCO, para a sua célere resolução, as verbas devem estar sob a responsabilidade da DRF, prevenindo eventuais falhas de controlo interno e desajustamentos da execução financeira nos casos de difícil resolução²⁰. A fim de não permanecerem demasiado tempo na posse da GNR, as verbas devem ser repostas nos cofres do Estado.

Em sede de contraditório, a GNR referiu que *“(...) apesar das dificuldades inerentes à sua dimensão e dispersão territorial, irá diligenciar junto das UCO, a fim das verbas resultantes de casos de difícil resolução transitarem para a responsabilidade do DRF, de forma a possibilitar a entrega dos valores na posse do serviço aos cofres do Estado e a efetuar o devido registo contabilístico.”*

O TdC toma boa nota da informação, que irá seguir em sede de acompanhamento de recomendações.

Ativos fixos tangíveis

20. Apesar das normas e instruções existentes e das auditorias internas realizadas, observaram-se deficiências no registo e controlo dos Ativos Fixos Tangíveis (AFT) que podem afetar a imagem verdadeira e apropriada das DF:

- (a) os imóveis encontram-se registados no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), mas, por fragilidades da respetiva plataforma, que não está alinhada com as normas do SNC-AP, as respetivas fichas não contemplam campos que permitam registos da valorização e contabilização dos mesmos, necessários aos utilizadores das DF²¹;
- (b) existem imóveis que carecem de regularização quanto à sua dominialidade (domínio público ou privado do Estado)²² e de registo matricial²³;
- (c) existem bens móveis²⁴ e imóveis²⁵ designadamente migrados no ano de 2012 (do Sistema contabilístico anterior) para o sistema GeRFiP com um valor patrimonial de 1€ e muitos

¹⁹ Em Despesas com pessoal.

²⁰ E.g.: falecimento do militar.

²¹ Matéria abordada no Relatório n.º 16/2020 – 2.ª S do TdC - Auditoria à inventariação do património imobiliário do Estado: *“A informação estrutura-se por imóvel e, apesar de abranger um conjunto extenso de características (físicas, de titularidade, de ocupação, entre outras), não está alinhada com as disposições do SNC-AP, não fornecendo a informação necessária aos utilizadores das demonstrações financeiras”*.

²² O DL n.º 161/2019, de 25 de outubro, que cria o Fundo Revive Natureza, identifica no anexo IV cinco imóveis afetos à GNR, classificados como domínio público do Estado, antigos postos fiscais de: Lavadores; Pampelido; Foz do Lima, da Amorosa (registados em “Outros AFT”) e o antigo posto fiscal do Burgau, que não se encontra registado em GeRFiP. A GNR, em 2020, não dispõe de qualquer registo de imóveis como *“Bens do domínio público do Estado”*.

²³ Em janeiro de 2021, através do seu representante na Unidade de Gestão Patrimonial do MAI, foi remetida informação relativa a 237 imóveis que se encontravam por regularizar (cfr. Informação da GNR, em 15 de maio de 2021).

²⁴ E.g.: viaturas; armamento.

²⁵ Em 31/12/2020, a GNR registou 257 imóveis com o valor patrimonial a 1€ e 60 imóveis com data de incorporação de 01.01.1900. Informou a GNR que *“(...) a Divisão do Património da DIE [Direção de Infra-Estruturas], após sinalização do património imobiliário, tem vindo a desenvolver diligências e esforços, designadamente de propostas e ações corretivas, junto das UCO a nível territorial, para que junto das Repartições de Finanças e Conservatórias do Registo Predial, procurem apurar a situação de cada imóvel, tendo em vista desenvolver procedimentos de registo e regularização de todos os imóveis do Estado afetos à Guarda. Contudo, a situação pandémica do país causou atrasos no processo durante o ano de 2020, pelo que apenas foram reavaliados 170 imóveis afetos à GNR, que representou um aumento do valor patrimonial na ordem dos 47 603 183,96 €.”* (cfr. Anexo às DF).

deles com data de incorporação de “01.01.1900”²⁶, situação que carece de adequada mensuração e, nos casos aplicáveis, de alteração da vida útil;

- (d) manutenção no cadastro de bens obsoletos e inoperacionais²⁷; deficiências de registos quanto à sua localização²⁸; não registo de bens à guarda da GNR²⁹; e existência de um elevado número de bens sem etiquetagem³⁰;
- (e) falta de coerência entre a data de utilização dos bens (afetos à GNR) e a sua integração no património (AFT), por envio intempestivo dos respetivos autos de cedência (e abate) por parte da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)³¹.

Relativamente à regularização de imóveis (cerca de 1.200 infraestruturas), em sede de contraditório a GNR referiu que, embora a gestão e processo de regularização de infraestruturas seja “(...) apenas dificultada por fatores externos à GNR, com destaque para a dependência de intervenções da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf), por intermédio da Unidade de Gestão Patrimonial da Secretaria-Geral do MAI (...) tem vindo e continuará a encetar todas as diligências que lhe são possíveis para o apoio e para a prossecução dessa missão.”.

O TdC regista as iniciativas tomadas, pelo que seguirá a situação em sede de acompanhamento de recomendações.

Inventários

- 21. O resultado das contagens físicas realizadas pelas UCO aos bens em armazéns (depósitos) não é suportado por relatórios ou outros documentos que permitam aferir as divergências (e sua justificação) entre os registos contabilísticos e os existentes em armazém (com exceção dos realizados pela Divisão de Controlo Interno, aquando das auditorias por si realizadas).
- 22. Não obstante os abates ocorridos em 2020 (mais de 65 mil itens³²), permanecem, ainda, registados como “Inventários” bens que, quer pela sua natureza não enquadrável na NCP-10³³, quer pela sua inoperacionalidade (obsoleto ou em desuso), não deveriam constar desta conta, pelo que carecem de regularização³⁴. Acresce referir que existem deficiências na catalogação do material (para o mesmo tipo de bem foram atribuídos códigos de material diferentes³⁵).

²⁶ Esta situação foi divulgada no Anexo às DF das contas de 2020.

²⁷ E.g.: CT de Lisboa: teclado *hp qwerty* com leitor *smart card* integrado; USHE: microcomputador *hp dc 7600sff p4*; SGG: scanner *hp scanjet 5590C*; CT de Setúbal: abafador de ruído *thunder t3*; Comando de Administração dos Recursos Internos (CARI): máquina universal para carpintaria.

²⁸ E.g.: CARI: bens com datas de aquisição anteriores a 2002: projetor de vídeo *sony vpl px 20*.

²⁹ E.g.: bens declarados perdidos a favor do Estado e afetos à GNR.

³⁰ E.g.: USHE: aparelho infra-vermelhos “trisk”; CT de Setúbal: monitor *hp lcd 21,5*; Escola da Guarda (EG): vídeo projetor *panasonic pt-ez770el*. De referir que algumas unidades careciam de impressora de etiquetas (e.g.: CT de Lisboa; USHE).

³¹ Bens adquiridos pela SGMAI através da LPIEFSS. Refere-se que a GNR tem vindo a proceder, de forma reiterada, à solicitação junto da SGMAI do envio atempado da respetiva documentação de forma a dar cumprimento às normas de contabilização do património que lhe está afeto.

³² No montante de 7.142 m€.

³³ E.g.: material higiene; escritório. No entanto, na Nota *GeRFiP_2020_06*, de junho de 2020, é referido que “a contabilização de material de economato no processo logístico para stock passou a ter uma contabilização específica, deixando de ser registada como existências/inventários.”

³⁴ Esta situação não permitiu confirmar o montante de 5.974.895,80€ em Inventários, constante do Balanço, nem o montante de 1.631.356,29€ de Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas, na Demonstração dos Resultados por Natureza.

³⁵ E.g.: designação do bem: “*Cartucho gmm pistola metralhadora 124G*”, com os seguintes códigos de material: 100001266; 100001273; 100001271; 100000038.

Sobre esta matéria é extensível a informação do contraditório da GNR destacada no ponto 12 supra, que será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Fundo de manei

23. Existência de fundos de manei (FM) sobredimensionados face às necessidades médias mensais³⁶ e/ou sem execução³⁷. Os documentos de despesa não têm aposto o carimbo “Pago por FM” e foram pagas despesas que, pela sua natureza, não devem ser suportadas por FM.

Em sede de contraditório, a GNR referiu que *“Numa ótica de melhoria contínua (...), no próximo ano económico a atribuição de FM será alvo de reavaliação para eventual redução dos fundos, de acordo com as necessidades médias mensais das UCO”* e que *“(...) irá ainda proceder à divulgação de instruções junto dos órgãos de gestão financeira, (...) focando, em particular, a aposição da referência “Pago por FM” nos respetivos documentos de despesa.”*

O TdC regista a informação prestada que será tida em consideração em sede de acompanhamento de recomendações.

Dívidas de colaboradores (militares)

24. Fragilidades no sistema de controlo interno na arrecadação da receita pela venda, em prestações, de fardamento aos militares, com falhas de comunicação/articulação entre as várias UCO intervenientes no processo [Secretaria-Geral da Guarda (SGG), Direção de Recursos Humanos (DRH) e DRF]³⁸, cujas dívidas deixaram de poder ser cobradas pela via do desconto no vencimento³⁹ e a entidade não acionou os adequados mecanismos à sua boa cobrança⁴⁰.

No âmbito do contraditório, a GNR informou que *“(...) visando assegurar a eficiência na gestão de stocks de fardamento (...) definiu um novo modelo de gestão que passa pela externalização da gestão de fardamento”* e que *“(...) o procedimento encontra-se em fase de lançamento (...)”* projetando *“(...) que a partir de 2023 (2.º semestre) os constrangimentos e onerosidade que representa a gestão de stocks de fardamento esteja suprida.”*

No que respeita às dívidas de pessoal, informou que *“(...) após levantamento das faturas em aberto de 2002 a dezembro de 2020, foi desencadeado o procedimento de cobrança das dívidas, tendo os militares sido notificados no sentido de procederem ao seu pagamento.”*

O TdC toma boa nota das iniciativas tomadas, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Receita provenientes de entidades públicas externas

25. A GNR não dispõe de mecanismos de controlo adequados ao rastreio da cobrança de receita, designadamente das coimas aplicadas, cobradas e prescritas, que lhe permita uma previsão mais fiel das receitas a arrecadar⁴¹. Acresce a deficiente articulação e/ou comunicação entre a GNR e as entidades públicas externas e a inexistência de sistemas de informação integrados e partilhados⁴².

³⁶ E.g.: UI; DRF/DAF.

³⁷ E.g.: UNT; USHE; CT Braga.

³⁸ Refere a GNR que *“Pretende-se melhorar a interoperabilidade entre os sistemas de gestão de pessoal e gestão financeira da GNR, de forma a evitar duplicação de registos”*.

³⁹ E.g.: militares que saíram da GNR, por várias razões, como por exemplo reserva/reforma; exercício noutras instituições.

⁴⁰ Por regra, a cobrança da receita proveniente da venda de fardamento é efetuada por via do desconto no vencimento do militar. Existem dívidas por cobrar desde 2002 até 2020, cerca de 26 m€ (cfr. ficheiros disponibilizados pela GNR, extraídos de uma aplicação não integrada com o GeRFiP).

⁴¹ A circularização efetuada permitiu constatar que as divergências entre os registos da GNR e a informação prestada pelas entidades decorre de transferências da receita ocorridas no final do ano e registadas pela GNR no ano seguinte.

⁴² Esta matéria foi abordada pela IGAI no Relatório n.º 72/2018 - Auditoria de Gestão à GNR.

Neste contexto, o registo contabilístico de parte da receita, proveniente de entidades externas, que reverte para a GNR⁴³ é, em algumas circunstâncias, efetuado de forma intempestiva⁴⁴.

Em sede de contraditório, a GNR informou que *“(...) por decisão da Exma. Secretária de Estado da Administração Interna (...) foi criada uma equipa de representantes da GNR, Polícia de Segurança Pública (PSP) e ANSR para interoperabilidade entre sistemas de informação, aguardando-se a primeira reunião.”*

O TdC tomou boa nota da informação, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Contratação Pública

26. Na generalidade, concluiu-se que os processos de aquisição de bens e serviços encontram-se adequadamente organizados, verificando-se, no entanto, o seguinte:

- a) fora dos procedimentos conduzidos pela Direção dos Recursos Logísticos (DRL)⁴⁵ ou pela Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Administração Interna (MAI), as normas internas da GNR permitem que as Secções de Recursos Logísticos e Financeiros (SRLF) das UCO promovam processos aquisitivos de bens e serviços circunscritos ao limite da despesa que o respetivo comandante se encontra autorizado a realizar⁴⁶. Neste sentido verificou-se a ocorrência de uma multiplicidade de processos de aquisição de bens e serviços efetuadas pelas UCO, por ajuste direto do regime simplificado^{47/48}, sem evidência expressa de que o fornecedor sobre quem recaiu a adjudicação podia ter sido convidado face aos limites quantitativos previstos no artigo 113.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP). Esta observação abrange também os ajustes diretos de regime geral e consultas prévias;
- b) nas Propostas de Aquisição de Bens e Serviços (PABS)⁴⁹, ou em informações técnicas que desencadeiem a abertura de procedimentos de contratação, existe uma insuficiente fundamentação da necessidade aquisitiva e do preço base⁵⁰, considerando-se necessário explicitar, com base em critérios objetivos, como se sustentou esse preço (e.g., após

⁴³ E.g.: Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR): coimas aplicadas nos autos de contraordenação de infrações rodoviárias com a utilização do sistema de informação e gestão de autos designado SIGA.

⁴⁴ E.g.: receita cobrada em 2019, no montante de 1.124.674,79€, registada pela GNR em 2020.

⁴⁵ Nos termos do artigo 12.º alínea f), do Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro, estabelece-se que compete à DRL *“promover e organizar os procedimentos para a aquisição de bens e serviços, privilegiando a centralização das compras em articulação com a Unidade Ministerial de Compras [UMC] do Ministério da Administração Interna”* (e.g.: serviços de viagem e alojamento; aquisição de embarcações; serviços postais dos CTT).

⁴⁶ Nos termos do RGRF, as SRLF dispõem de um Setor de Aquisições e Contratos, e aquelas têm por função, entre outras, assegurar todos os procedimentos relativos ao cabimento e processamento de despesas.

⁴⁷ O relatório de execução do PGRIC, quanto esta matéria, refere que *“por se tratarem de procedimentos pré contratuais realizadas de forma descentralizada pelas diversas Unidades da GNR, a verificação e a mitigação deste risco é concretizada através da verificação da prestação de contas mensal e das auditorias financeiras do âmbito de competências da DRF, assim como pela concretização das auditorias multidisciplinares realizadas pelos diversos órgãos do CARI.”*

⁴⁸ No relatório da IGAI relativo a processos realizados entre 2014 e 2016 foram detetadas situações que careciam de melhorias. Como recomendação refere: *“Mantendo-se ainda na área de competências dos Comandos Territoriais uma quantidade substancial de pequena contratação pública, ao nível da reparação e manutenção de viaturas, manutenção e reparação de edifícios, aquisição de bens de consumo administrativo e material informático, recomenda-se o uso de “Acordos Quadro”, ou do procedimento por “consulta prévia” para abastecimentos anuais, por famílias de produtos, com ampla divulgação no mercado da área de cada Comando Territorial, em detrimento dos procedimentos por ajuste direto (cfr. Relatório n.º 21/2018 Contratação Pública).*

⁴⁹ Documento sobre o qual recai a autorização da despesa.

⁵⁰ E.g.: aquisição de Kit de material digital forense para apetrechar os CT (42 m€); aquisição de pneumáticos para motociclos do CT de Setúbal (1.186,40€); e aquisição de serviços de assistência técnica de manutenção evolutiva, corretiva e adaptativa do Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia (424.965,00€).

consulta preliminar ou por comparação com os custos médios unitários de procedimentos anteriores para idêntica necessidade);

- c) vários processos em que o responsável pela autorização da despesa não tem identificação da função (cargo) desempenhada, nem o nome legível e/ou o despacho de delegação ou subdelegação de competências que permita autorizar a respetiva despesa⁵¹;
- d) publicitação tardia de contratos no Portal dos Contratos Públicos⁵²;
- e) em processos de despesa relacionados com a aquisição de bens ou serviços destinados à satisfação de necessidades não permanentes, verificou-se que o registo do compromisso e a emissão da nota de encomenda correspondente são efetuados em data posterior à receção da fatura, quebrando a sequencialidade do ciclo orçamental da despesa nos termos do previsto no parágrafo 5 do ponto 4 da NCP 26⁵³.

No âmbito do contraditório, a GNR comunicou que *“(...) irá proceder à criação e divulgação de instruções (...)”* e que em paralelo *“(...) encontra-se a projetar o desenvolvimento de uma plataforma tecnológica visando a agregação, controlo e monitorização de todo o processo de contratação pública, alargado à fase de execução do contrato.”*

Mais acrescenta que *“(...) na contratação de bens que representem necessidades transversais de todas as Unidades, a DRL desencadeará as diligências necessárias para que a contratação seja feita, preferencialmente, de forma centralizada (...)”* e que criará e divulgará instruções aos órgãos de gestão logística e financeira para o cumprimento da tempestividade de publicitação dos contratos públicos.

O TdC tomou boa nota da informação, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

⁵¹ Nos termos do artigo 23.º do DL n.º 135/99, de 22 de abril, atualizado. Realça-se que nos relatórios de auditoria interna este fator passou a ser considerado na apreciação dos processos de despesa da SRLF auditada.

⁵² Sem prejuízo do adiante referido quanto à legalidade e regularidade de operações (numa base de amostragem), constata-se através da informação retirada do referido Portal a verificação de atrasos na publicitação de contratos públicos abrangidos por esta obrigatoriedade, em número significativo (cfr. artigo 465.º do CCP, conjugado com o artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 28 de junho, atualizados). Esta situação é transversal independentemente do tipo de procedimento adotado. Regista-se, inclusivamente, que em certos casos a publicitação ocorreu em data posterior à da conclusão dos contratos (e.g., contratos de aquisição e instalação de equipamentos de ar condicionado nas instalações do CT de Faro e de pintura e substituição de cobertura do Destacamento de Trânsito de São João da Madeira).

⁵³ E.g., aquisição de Kit de material digital forense e fornecimento de bens para manutenção de veículos (óleo motor), a que corresponderam as faturas FA 2020/2020021, de 21/01/2020, e FAC C11/28577, de 06/02/2020, e os compromissos n.ºs 9752010856, de 21/05/2020, e 9752010856, de 05/03/2020, respetivamente (NPD 1975537653 e 1975565770).

Atribuição de viaturas a oficiais de ligação

27. Constatou-se que os oficiais de ligação da GNR no estrangeiro⁵⁴ utilizam viaturas de função cujas despesas são suportadas pela GNR⁵⁵. Porém, a GNR:
- não efetua o controlo da utilização das viaturas afetas a essa função (ex.: mapa/boletim de utilização com indicação dos percursos e quilómetros percorridos);
 - não determina condicionantes a essa utilização (ex.: delimitação do uso da viatura para deslocações em serviço);
 - não especifica a marca e matrícula da viatura nas informações técnicas que sustentam as estimativas financeiras e logísticas necessárias à deslocação e instalação do oficial de ligação no estrangeiro, nem indica a entidade com a responsabilidade pelos encargos de utilização/manutenção das viaturas face à rotatividade dos oficiais de ligação do MAI entre militares da GNR e pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP)⁵⁶.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório a GNR informou “(...) que a regulamentação de uso de veículos da GNR encontra-se em fase de revisão (...)” e que “(...) a regulamentação das despesas e perante o usufruto por parte de Oficiais da GNR e da PSP, o processo será submetido à apreciação e decisão da Tutela, visando a promoção de normativo jurídico que regulamente as referidas despesas e o sistema de registo das referidas viaturas”.

O TdC regista a informação prestada, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

Serviços remunerados - escolas de equitação

28. Verificou-se que, ao abrigo do Despacho do Ministro da Administração Interna, de 28 de agosto de 2019, a GNR paga uma “remuneração” aos militares que prestam serviço além do horário normal de trabalho, nas escolas de equitação⁵⁷. Este despacho, que baseia a sua habilitação legal no artigo 31.º do Decreto-Lei (DL) n.º 298/2009, de 14 de outubro⁵⁸, determina que os militares instrutores e de apoio direto são gratificados com as receitas próprias arrecadadas ao abrigo da

⁵⁴ Os militares integrados em missões junto de representações diplomáticas no estrangeiro ou organismos internacionais. O direito à atribuição de viaturas a oficiais de ligação decorre da conjugação do artigo 26.º, n.º 1, do DL n.º 30/2017, de 22 de março, que prevê que os militares da GNR têm direito a transporte no exercício das suas funções, de acordo com o cargo desempenhado e o nível de segurança exigível, e do DL n.º 170/2008, de 26 de agosto, que aprovou o regime legal do Parque de Veículos do Estado, estabelecendo este que a utilização e condução de veículos apenas pode ser conferida a quem estiver autorizado para o efeito e que as despesas e encargos necessários à sua boa manutenção são da responsabilidade das entidades públicas utilizadoras. A concreta definição dos utilizadores de viaturas na GNR depende da aplicação do Regulamento de Uso de Veículos (RUVGNR), de 28 de agosto de 2013. O respetivo artigo 10.º estabeleceu as categorias de veículos existentes na GNR, de que se realça a categoria de “veículos individuais de função”, e remeteu para despacho do CG a indicação das funções e dos cargos para cujo exercício é permitida a utilização de veículos daquela categoria. O Despacho n.º 33/11-OG, de 6 de maio, do CG, autorizou genericamente a utilização desse tipo de viaturas, descaracterizadas, a um conjunto de militares determinável, tendo em conta a existência de funções e cargos que carecem de transporte adequado para atividades operacionais e de representação e que exigem uma maior disponibilidade para o serviço. Nesse despacho estão incluídos os oficiais de ligação do MAI.

⁵⁵ No ano de 2020 foi pago um total de 5,3 m€ respeitantes à utilização de viaturas atribuídas a oficiais de ligação em representações diplomáticas portuguesas: Cabo Verde: 278,61€; Moçambique: 1 145,92€; Paris: 305,88€; São Tomé e Príncipe: 1 094,88€; Timor: 2 290,79; Rabat: 225,65€.

⁵⁶ E.g.: Informações n.º 72/2013, de 8 de novembro; n.º 84/2013, de 16 de dezembro; n.º 42/2017, de 6 de março, da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais; e Informação n.º 103627-201801, de 26 de janeiro de 2018.

⁵⁷ Situações nos Comandos Territoriais de Évora e Porto e nos 3.º e 4.º Esquadrão da Unidade de Segurança e Honras de Estado.

⁵⁸ Diploma que aprova o sistema remuneratório dos militares da GNR.

Portaria n.º 19/2017, de 11 de janeiro⁵⁹, e de acordo com os valores (atualizados) constantes da Tabela A do Anexo II da Portaria n.º 298/2016, de 29 de novembro⁶⁰, dos ministros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Interna.

29. Em 2020, foram pagos abonos a 64 militares por serviços prestados nas escolas de equitação, no montante total de 62.530,39€.
30. Até à data de aprovação do indicado despacho persistia um vazio regulamentar sobre a remuneração a atribuir àqueles militares e como seria assegurado o financiamento dessa despesa da responsabilidade da GNR. Concluiu-se, no entanto, que a aprovação do mencionado despacho ministerial não corresponde ao tipo de regulamento administrativo devido para o desenvolvimento dessa disciplina jurídica⁶¹.
31. Importa, pois, antes de tudo, ter em atenção as normas jurídicas (leis prévias habilitantes) que estabeleceram a necessidade da densificação normativa por regulamento administrativo, e que são:
 - a. o artigo 53.º, n.º 4, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que estabelece que os termos da prestação e do pagamento dos serviços prestados pelos militares da GNR em matéria de segurança de pessoas e bens ou pela prestação de outros serviços (como é o caso dos serviços nas escolas de equitação) tem de ser concretizada por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área setorial e das Finanças⁶²; e
 - b. mais tarde, o artigo 31.º do citado DL n.º 298/2009, que, prevendo o direito dos militares da GNR a auferirem remuneração pela participação efetiva em serviços prestados a entidades públicas ou privadas, remete a sua disciplina para “diploma próprio”, sem concretizar o tipo de regulamento aplicável.
32. Sobre esta matéria, sublinhe-se que, desde a entrada em vigor do atual estatuto remuneratório dos militares da GNR, a regulamentação adotada para a gratificação por serviços prestados foi sempre desenvolvida sob a forma de “portaria”, como se constata a partir da publicação da Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro⁶³, e a qual já mencionava por sua lei habilitante o artigo 31.º do DL n.º 289/2009.
33. Em linha de continuidade, a regulamentação em vigor mantém-se suportada em portaria – a indicada Portaria n.º 298/2016. Esta última, que tem por seu objeto os serviços gratificados, invoca e conjuga expressamente ambos os preceitos habilitantes mencionados no ponto 31, reafirmando-se, assim, o tipo de regulamento a adotar nesta matéria.
34. Pelo agora exposto, as regras de gratificação dos militares por serviços prestados em escolas de equitação terão de seguir idêntica forma regulamentar, impondo-se a revogação do despacho em análise e a aprovação do regulamento na forma legalmente devida, ainda que por alteração à

⁵⁹ Os serviços prestados relacionados com a escola de equitação encontram-se previstos no Ponto “2.8 - *Serviços de equitação*” da referida portaria.

⁶⁰ Regula o regime dos serviços remunerados, designadamente a sua requisição, autorização, duração, organização e modos de pagamento, bem como os valores devidos pela prestação desses serviços remunerados pelos militares da GNR e pelo pessoal policial da PSP.

⁶¹ Nesse sentido, estaremos perante um vício de forma por utilização inadequada de um tipo de regulamento menos solene do que o exigido por lei.

⁶² E, quando aplicável, pelo ministro com a tutela da área requisitante dos serviços.

⁶³ Posteriormente revogada pela atual Portaria n.º 298/2016.

Portaria n.º 298/2016, e que exige a intervenção conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Interna na sua aprovação.

35. No que se refere à avaliação da legalidade dos pagamentos realizados pela GNR por determinação do despacho ministerial referido, deve considerar-se que, não só o despacho visou preencher o indicado vazio regulamentar adequando-o ao estatuto remuneratório em vigor, como a GNR é um serviço integrado na administração direta do Estado, e como tal submetida ao poder hierárquico de direção do respetivo membro do Governo⁶⁴, correspondendo-lhe, então, o dever de aplicar o que havia sido superiormente estabelecido.

Em sede de contraditório, o Ministro da Administração Interna informa *“(...) que foi tomada boa nota do conteúdo e conclusões do (...) relato, designadamente quanto aos serviços remunerados relativos às escolas de equitação da Guarda Nacional Republicana (...) bem como que este Ministério procederá à ponderação do que no Relato vem vertido a propósito da necessidade de revisão da regulamentação dessa matéria.”* Sobre esta matéria, o Ministro das Finanças refere que *“(...) será objeto de cuidadosa ponderação à luz das disposições legais vigentes, bem como de articulação junto do Ministério da Administração Interna para equacionar a solução regulamentar que se considere adequada.”*

O TdC regista a informação prestada, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Eventuais infrações financeiras

36. Nos testes à despesa realizada em contratos públicos verificou-se o seguinte:
- a. Outorga de dois contratos reduzidos a escrito, sem indicação do respetivo número de compromisso sequencial, em infração, respetivamente, ao previsto nos artigos 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e 7.º, n.º 3, alínea c), do DL n.º 127/2012, de 21 de junho. Nesta situação, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1 alínea b), da LOPTdC, encontram-se:
- i) O contrato celebrado com ██████████ em 24/01/2020, no montante de 37.323,05€ c/IVA, decorrente do Concurso Público n.º 03/EG/2020 (Lote 1), cuja minuta contratual foi aprovada por João Carlos Meirim Bento, Comandante da Escola da Guarda, interino, e que representou a GNR no ato da assinatura do contrato⁶⁵. O compromisso sequencial n.º 9752004409 foi emitido em 31/01/2020, posteriormente às datas de aprovação da minuta e da celebração do contrato;

Ouvido o indiciado responsável em contraditório, foi reconhecida a omissão em análise e apresentado um contexto atenuante relacionado com *“(...) o volume de trabalho realizado na Secção de Recursos Financeiros entre os dias 23 e 31 de janeiro de 2020 (...)”* e que o compromisso assumido *“(...) não excedeu os fundos disponíveis (...)”*, respeitando-se o *“(...) princípio da sustentabilidade financeira”*, previsto no n.º 2 do art.º 11.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Face às justificações expostas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a inexistência de recomendação prévia do TdC ou de qualquer órgão de controlo interno (OCI) sobre o procedimento que foi adotado e a circunstância de se tratar da primeira vez em que o autor é censurado pela prática do facto, entende o Tribunal relevar a responsabilidade financeira sancionatória do indiciado.

⁶⁴ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

⁶⁵ Ao abrigo da competência delegada pelo CG no Despacho n.º 308/19-OG, de 30/12/2019 (cfr. respetivo n.º 1, alínea a)), e ainda pelo despacho de subdelegação de competências de 03/12/2019, do CG, exarado na Inf. n.º 1510199-201911-EG, de 06/11/2019.

ii) O contrato celebrado com [REDACTED] em 11/11/2020, no montante de 48.212,06€ c/IVA, resultante do Concurso Público Urgente n.º 04/USHE/2020, com a respetiva minuta aprovada por Pedro Miguel Andrade da Fonseca Lopes, Comandante da Unidade de Segurança e Honras de Estado, que representou a GNR no ato de assinatura do contrato⁶⁶. O compromisso sequencial n.º 9752062729 foi emitido em 04/12/2020, posteriormente às datas de aprovação da minuta e celebração do contrato.

Ouvido o indiciado responsável em contraditório, foi reconhecida a omissão em análise e apresentadas circunstâncias que enquadram a ocorrência, em particular *"(...) a carga excessiva de trabalho e acumulada pelos poucos militares disponíveis para o serviço em consequência da Pandemia de Covid-19 (...)"*, referindo que *"(...) o cabimento e o compromisso foram canalizados para a necessidade (...)"* e que este último *"(...) não excedeu os fundos disponíveis (...)"*, respeitando o princípio da sustentabilidade financeira.

Face às justificações expostas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, entende o Tribunal relevar a responsabilidade do indiciado.

b. Realização de um pagamento no valor de 7.030,98€ c/IVA, em data anterior à publicitação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, em infração ao disposto no artigo 127.º, n.º 3, do CCP, o qual subordina a produção de efeitos dos contratos formados ao abrigo de consulta prévia ou ajuste direto à publicidade naquele portal, incluindo pagamentos. Nesta situação, passível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTdC, encontra-se o contrato não escrito celebrado com [REDACTED] precedido de consulta prévia. As datas do Pedido de Autorização de Pagamento (08/10/2020) e do Aviso de Pagamento por transferência bancária (09/10/2020) são anteriores à data de publicitação no referido portal, concretizada apenas em 27/10/2020. A autorização do pagamento foi aprovada por Pedro Emanuel de Jesus Gonçalves, 2.º Comandante do Comando Territorial da Guarda⁶⁷.

Ouvido o indiciado responsável em contraditório, foi referido, com importância para avaliação das circunstâncias existentes à data do facto, a situação de pandemia provocada pela COVID-19, que causou *"(...) uma elevada percentagem de militares ausentes ao serviço (...)"* e que tal situação, a par *"(...) das dificuldades de acesso às diversas plataformas informáticas, da inexistência de equipamentos informáticos e de equipamentos telefónicos em quantidade suficiente para distribuição a todos os militares e civis em regime de teletrabalho (...)"*, teve impacto no planeamento, coordenação e execução de tarefas. Aduziu, ainda, que *"Detetado o erro, poucos dias depois [do pagamento], foi prontamente publicitado o contrato (...)"*, o que se confirma.

Face às justificações expostas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, entende o Tribunal relevar a responsabilidade financeira sancionatória do indiciado.

37. No exame da documentação do processo de aquisição de serviços de manutenção do Sistema Integrado de Recursos Internos (SIGRI)⁶⁸, para o período entre 1 de janeiro e 25 de março de 2020, que foram prestados pela [REDACTED], constatou-se que:

a. A GNR, pelos serviços prestados no período supra indicado, emitiu a nota de encomenda n.º 977651365, de 23 de março de 2020, que representa o compromisso de pagamento no montante de € 129.300,00+IVA (159.039,00€), não se encontrando cumprida a exigência legal prevista no artigo 5.º, n.º 5, da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)⁶⁹,

⁶⁶ Ao abrigo do despacho de delegação de competências n.º 282/2020-OG, do CG, de 11/08/2020.

⁶⁷ Ao abrigo da subdelegação de competências n.º 179/20-OG, do Comandante do CT da Guarda, de 19/05/2020.

⁶⁸ Processo n.º P13/2021-A, do CAAD, incluído no Proc. Diverso n.º 68/2021.

⁶⁹ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março. O mencionado artigo 5.º, n.º 5, estabelece: *"A autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei"*.

por não ter sido lançado o procedimento de contratação legalmente devido. Refira-se que o artigo 7.º, n.º 3, alínea a), do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, na redação atual, sanciona essa assunção com nulidade quando a conformidade legal da despesa não se verifica. A nota de encomenda referida foi visada pelo Chefe de Divisão de Aquisições, Tenente-Coronel Rui Alexandre Peixe Eleutério. Nos termos do artigo 32.º, alínea a), do Despacho n.º 11132/2018, de 11 de novembro, que fixou as unidades orgânicas flexíveis da GNR e respetivas competências,⁷⁰ compete à Divisão de Aquisições *“Promover e organizar, sob o aspeto administrativo e financeiro, os procedimentos para a aquisição de bens e serviços desenvolvidos no âmbito das competências atribuídas à GNR”*. A eventual responsabilidade financeira assume a natureza sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1 alínea b), da LOPTdC;

Em sede de contraditório, o indiciado responsável referiu que *“(...) a Divisão de Aquisições não detém competência para a monitorização do contrato (...)”* e que esta unidade se debatia com a *“(...) constante rotação de pessoal aliada aos parques recursos humanos (...)”*. Foi suscitada a implementação do regime de teletrabalho por motivo da pandemia COVID-19 e mencionado que *“A dotação e respetiva previsão da despesa estava inscrita no orçamento do ano 2020”*.

Considerando as circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, o Tribunal considera ser de relevar a responsabilidade financeira sancionatória do indiciado.

- b. A [REDACTED] emitiu a fatura n.º 202099/194, de 31 de março de 2020, no montante liquidado de € 159.039,00, sendo o pagamento⁷¹ autorizado em 1 de junho de 2020, pelo Diretor de Recursos Logísticos, Coronel Paulo Jorge Vitorino dos Santos. Ora, a ausência de procedimento pré-contratual não permite considerar que a despesa respetiva tenha sido autorizada legalmente, desvalor que igualmente se transmite ao ato de autorização do pagamento⁷². Acresce que um dos requisitos legais aplicáveis ao processo de execução de despesa orçamental é o respeitante à conformidade legal da despesa pública, em que se inclui a sujeição às regras de contratação pública quando se pretendam adquirir serviços suscetíveis de concorrência, o que deveria ter acontecido no presente caso. Assim, neste processo foi contrariado o requisito de despesa, nomeadamente o disposto no artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental⁷³, bem como os artigos 22.º, n.º 1, alínea a), do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)⁷⁴ e 7.º, n.º 3, alínea a), do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, na redação atual. Nos termos do Despacho n.º 109/19-OG, de 21 de janeiro, do Comandante do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI), aquele titular dispunha, à data, de competência subdelegada para autorizar pagamentos de despesas respeitantes à aquisição de bens e prestação de serviços. A eventual responsabilidade financeira assume a natureza sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTdC.

Ouvido o indiciado responsável em contraditório, foi admitida a realização do pagamento sem que tenha sido lançado o respetivo procedimento pré-contratual. No entanto, são suscitadas diversas circunstâncias a considerar, nomeadamente a imprescindibilidade dos serviços para a atividade operacional da GNR *“(...) cujo escopo é a segurança interna do país (...)”* e que *“(...) as necessidades não eram possíveis de colmatar por intermédio dos recursos próprios da GNR (...)”*, e que a [REDACTED] foi o único candidato no âmbito do concurso limitado por

⁷⁰ Alterado pelo Despacho n.º 1292/2020, de 13 de janeiro, publicado no DR, Série II, n.º 20, de 29 de janeiro de 2020.

⁷¹ O Pedido de Autorização de Pagamento (PAP), com o n.º 1000001106.

⁷² O artigo 9.º, n.º 1, da LCPA dispõe: *“Nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com caráter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas.”*

⁷³ Aprovada em anexo pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes.

⁷⁴ DL n.º 155/92, de 27 de agosto, com as alterações subsequentes.

prévia qualificação, que permitiu a contratualização dos serviços a partir de 26 de março de 2020. Invoca, ainda, a falta de meios humanos na DRL e o recurso ao teletrabalho originado pela pandemia COVID-19.

Considerando as circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, o Tribunal considera ser de relevar a responsabilidade financeira sancionatória do indiciado.

Fiabilidade das contas

38. A conta foi apresentada nos termos das Instruções do TdC aplicáveis⁷⁵, comportando todos os documentos previstos (Anexo 4), nomeadamente: balanço, demonstração dos resultados por natureza, demonstração dos fluxos de caixa, demonstração das alterações no património líquido, demonstração do desempenho orçamental, demonstração de execução orçamental da despesa e da receita, anexos às demonstrações financeiras e às demonstrações orçamentais, e Relatório da conta de gerência de 2020⁷⁶.
39. O exame das demonstrações financeiras evidenciou que o Relatório de gestão não inclui as divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão, mas divulgou no Anexo às DF as razões para esta insuficiência.
40. O Anexo às Demonstrações Financeiras não evidencia as imparidades acumuladas dos Ativos Fixos Tangíveis no início e no final do período.
41. Não foi efetuado o registo contabilístico das importâncias a receber, em prestações, pela venda de fardamento aos militares, no total de cerca de 60 milhares de euros (m€)⁷⁷, nem as dívidas de pessoal, inerente a pagamentos indevidos⁷⁸, no montante de cerca de 180 m€⁷⁹.
42. Não foram reconhecidos como Inventários os géneros alimentares adquiridos para as Messes, geridas pela GNR⁸⁰, cujas existências finais em 31/12/2020 totalizaram 39.960,10€⁸¹.
43. A GNR é um serviço integrado sem personalidade jurídica, pelo que os imóveis constantes dos Ativos Fixos Tangíveis do balanço são-no a título de controlo, em conformidade com a estrutura conceptual e não com base na titularidade do direito de propriedade (que pode pertencer a terceiros ou ser do domínio público do Estado). Na auditoria não foi possível obter prova do controlo dos imóveis, reconhecidos no Balanço, com valor patrimonial de 1€ (cerca de 257 imóveis), estando em curso trabalhos de regularização, junto dos Serviços de Finanças e Conservatórias do Registo Predial, o que constitui uma limitação de âmbito.

⁷⁵ Instrução n.º 1/2019-PG, publicada no DR, Série II, n.º 46, de 6 de março de 2019. Refere-se que, apesar de ter ocorrido mudança de responsável [término do mandato do Tenente-General Luís Francisco Botelho Miguel, em 14 de julho de 2020], o pedido de prestação de conta única para o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2020 mereceu despacho favorável da Juíza Conselheira da Área (cfr. Despacho de 29 de julho de 2020).

⁷⁶ Foram detetadas divergências em montantes que constam do Relatório de gestão de 2020. O Balanço que consta do Relatório de gestão (e dos Anexos às DF) apresentou na conta “Diferimentos” (conta 28x) o montante de 0,00€ quando deveria constar 6.642.277,54€.

⁷⁷ Dívidas no montante de 60.256,47€, em que cerca de 57% se reporta a dívidas com plano de pagamentos a efetuar no ano de 2021. As restantes dívidas, que nunca foram registadas na contabilidade, deixaram de ser passíveis de cobrança pela via do desconto no vencimento (cfr. ponto 24).

⁷⁸ E.g.: ajudas de custos e outros abonos recebidos indevidamente.

⁷⁹ A GNR apenas procede aos registos dos recebimentos e rendimentos, através de reposições abatidas aos pagamentos (RAP) ou não abatidas aos pagamentos (RNAP).

⁸⁰ Localizadas na Escola da Guarda, em Queluz, e nos centros de formação de Portalegre e da Figueira da Foz.

⁸¹ Informou a GNR que “Esta opção deve-se ao facto de o GeRFiP apenas possuir um único centro logístico, fazendo com que o cálculo do custo médio ponderado dos artigos de cada depósito (armazém) seja afetado pelo preço das mercadorias dos restantes, inviabilizando a prestação de contas individualizada de cada uma das messes”.

44. Decorrente de um registo de teste no sistema aplicacional utilizado (GeRFiP), foi movimentada a conta “*Outros rendimentos e ganhos*”, no montante de cerca de 55 M€, e, alegadamente, por limitação do GeRFiP para efetuar o estorno, foi efetuada a anulação do referido registo, gerando um movimento contabilístico, no mesmo montante, em “*Outros gastos e perdas*”, sobreavaliando as respetivas contas⁸².
45. Não se encontram refletidas no balanço dívidas a fornecedores, alegadamente por lapso, no montante de 112.257,98€, relativo a faturas rececionadas no final do ano de 2020⁸³.
46. Existência de elevados montantes de saldos em disponibilidades, correspondentes a recebimentos por vendas e prestação de serviços e outras verbas recebidas (cerca de 10 M€), não registados, de forma atempada, como rendimentos⁸⁴.
47. No Relatório de Gestão e no anexo às demonstrações financeiras não foram adotadas as designações das contas do referencial contabilístico SNC-AP⁸⁵.
48. Não foram divulgados nas notas explicativas às demonstrações financeiras os potenciais efeitos na atividade da GNR para o ano de 2021, resultantes da continuação da situação pandémica Covid-19 declarada em 2020.
49. Os mapas de informação contabilística, da contabilidade financeira (contas do balanço e da DR), extraídos do GeRFiP, apresentam, por defeito, as contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)⁸⁶ e não as do SNC-AP, potenciando uma análise da informação distorcida neste referencial contabilístico⁸⁷.
50. Tendo em conta o resultado das verificações efetuadas de forma a determinar, com um grau de segurança razoável, se as demonstrações financeiras e orçamentais da GNR estavam isentas de distorções materiais, concluiu-se que as mesmas, com exceção das matérias referidas nos pontos 43, 44 e 46, refletem as operações realizadas, de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro aplicável, e que as operações não contêm erros materialmente relevantes.

Relativamente à fiabilidade das contas, em sede de contraditório a GNR referiu que *“Torna-se necessário reavaliar as instruções para reconhecimento de AFT em respeito pelo corpo conceptual do SNC-AP.”* e que *“Ao nível das imparidades, os desenvolvimentos obtidos no SGR e irão permitir avanços no reconhecimento de clientes de cobrança duvidosa e na aplicação na Norma de Contabilidade Pública 9 (NCP) (...)”*, identificando *“(…) como tarefa de maior*

⁸² Uma transação de teste para reavaliar um material, modificando o seu preço, originou um lançamento no valor de 54.999.982,40€ na conta 7988-Outros rendimentos (e na conta 272-Devedores e credores por acréscimos, por contrapartida). Para anulação deste lançamento, por impossibilidade de estorno, foi realizado um registo inverso no mesmo montante, na conta 6988-Outros gastos e perdas (e na 272).

⁸³ A conta Fornecedores encontra-se a 0,00€ (zero euros).

⁸⁴ Trata-se de quantias cobradas em 2020 e não entregues nos cofres do Estado até 31 de dezembro, procedimento fundamentado pelo longo processo de cobrança de receita, iniciado de forma desconcentrada, em cerca de 600 locais de cobrança, e com registos em vários sistemas aplicacionais não integrados, originando um tratamento e reconhecimento contabilístico intempestivo.

⁸⁵ Foram mencionadas contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP): identificada a conta “Diferimentos” quando deveria ter sido identificada “Outras contas a receber e a pagar” (contas 27x); e “Outras contas a receber e a pagar” quando deveria ter sido “Clientes” (conta 211x).

⁸⁶ A documentação de suporte aos registos dos rendimentos e dos gastos relativos à amostra selecionada para a realização dos testes, foram apresentados tendo em conta o POCP.

⁸⁷ Sobre esta matéria a entidade auditada referiu: *“Os documentos da amostra são apresentados num contexto POCP em virtude de um dos princípios da versão GeRFiP 3.1 ser a manutenção do plano de contas do POCP e respetivos processos, sendo que, os registos em SNC-AP serão efetuados através do mapeamento para um plano de contas alternativo (SNC-AP). Deste modo, foi efetuada a equivalência entre os dois referenciais contabilísticos (POCP e SNC-AP), mantendo os atuais processos inalterados. Dado ainda se encontrar em produção a versão GeRFiP 3.1, os lançamentos continuam a ser efetuados sempre em POCP (plano de contas principal)”*.

dificuldade o cumprimento da NCP 10, no tocante à mensuração adequada dos inventários e realização dos procedimentos de reclassificação e de regularização dos bens.”.

RECOMENDAÇÕES

51. O Tribunal recomenda ao Governo, através do Ministro da Administração Interna e Ministro das Finanças, que regulamente a gratificação dos militares instrutores e de pessoal de apoio que prestam serviço, para além do seu horário normal de trabalho, nas escolas de equitação da GNR, ainda que por alteração à Portaria n.º 298/2016, de 29 de novembro (pontos 28 a 35).
52. O Tribunal recomenda ao Comandante-Geral da GNR:
- prosseguir a revisão e aplicação, em toda a GNR, de normas e procedimentos escritos e sistematizados, de modo a assegurar uniformidade e coerência da informação produzida e a melhoria do sistema de controlo interno, designadamente nas áreas de contabilidade, inventários e ativos fixos tangíveis e intangíveis, que incluam a realização, com regularidade, de contagens dos bens em armazéns e verificação física aos bens inventariáveis, assegurando o registo de cada transação, bem como o seu *audit trail* (pontos 12, 20 a 22);
 - atualizar o PGRCIC, aprovado em 2016, de modo a integrar as normas legislativas entretanto produzidas (ponto 13);
 - reforçar a interoperabilidade e conetividade entre os diferentes sistemas de informação de modo a facilitar o registo e controlo das operações, bem como a mitigar a ocorrência de erros e a redundância das operações realizadas (pontos 14 a 17);
 - promover que o pagamento das remunerações, abonos e participações devidas ao pessoal da GNR seja sempre efetuado através da Divisão de abonos, independentemente das diligências a serem tomadas pelas UCO respetivas, sendo que, nos casos em que não for possível a resolução no mesmo exercício económico, os valores na posse do serviço deverão ser entregues nos cofres do Estado e efetuado o respetivo registo contabilístico (dos valores a pagar) (pontos 18 e 19);
 - promover a continuidade da regularização das situações dos imóveis junto da Autoridade Tributária e Aduaneira e das Conservatórias do Registo predial (ponto 20. b));
 - considerar que a autorização do valor da constituição e reconstituição dos Fundos de Maneio deverá ter em conta as necessidades médias mensais da UCO, e promover que nos respetivos documentos de despesa se aponha a referência “Pago” (ponto 23);
 - promover a melhor articulação entre a SGG, DRH e DRF no controlo dos valores a cobrar pela venda de fardamento, bem como as diligências necessárias à recuperação das dívidas do pessoal (ponto 24);
 - promover a adequada articulação entre as entidades externas que permita controlar de modo mais eficiente o rastreio da cobrança de receita, designadamente das coimas aplicadas, cobradas e prescritas (ponto 25);
 - reforçar o controlo na área das aquisições públicas, no que se refere à abertura atempada do procedimento contratual legalmente devido, à fundamentação da necessidade e do preço base dos procedimentos, à evidenciação do controlo na escolha do adjudicatário nos ajustes diretos e consulta prévia e à centralização da aquisição (DRL) da mesma tipologia de bens/serviços, conforme a manifestação da necessidade pelas UCO, à luz dos princípios da eficiência e da eficácia (ponto 26);

- j) divulgar de forma tempestiva os contratos abrangidos pela obrigatoriedade de publicitação no Portal dos Contratos Públicos (ponto 26, alínea d));
- k) definir de forma precisa o regime de utilização de viaturas da GNR a militares nomeados em comissão de serviço para exercício de funções em organismos internacionais ou representações diplomáticas no estrangeiro, designados oficiais de ligação, bem como das despesas a suportar pela GNR e do respetivo registo e reporte (ponto 27);
- l) elaborar, nos termos do SNC-AP, as Demonstrações Financeiras e Orçamentais em consonância com as regras de contabilização aplicáveis, tendo em especial atenção a “*Estrutura concetual da informação financeira pública*” e as “*Características qualitativas da informação incluída no relato financeiro*”, promovendo o seguinte (pontos 38 a 49):
 - i. registo de todas as suas *contas a receber e a pagar*, nas contas/rubricas adequadas;
 - ii. mensuração adequada dos ativos fixos tangíveis (revalorizações, desreconhecimento, imparidades);
 - iii. mensuração adequada dos inventários, designadamente realizar procedimentos de reclassificação e de regularização dos bens, por forma a dar cumprimento à NCP 10;
 - iv. adoção de medidas de contabilização das receitas arrecadadas até ao final do ano económico, de forma atempada, e dos respetivos saldos entregues nos cofres do Estado;
 - v. divulgação, nas Notas às DF, de todas as informações necessárias ao reforço da transparência do relato financeiro, nomeadamente a informação económico-financeira.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

53. Do Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTdC.

DECISÃO

Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

- a. Aprovar o presente Relatório de auditoria à Guarda Nacional Republicana, ano económico de 2020;
- b. Relevar as indiciadas responsabilidades financeiras referidas nos pontos 36 e 37 deste Relatório, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC;
- c. Determinar que o Relatório, com os respetivos anexos, sejam remetidos:
 - ao Ministro da Administração Interna;
 - ao Ministro das Finanças;
 - aos Comandantes-Gerais da GNR em funções em 2020 e atual;
 - aos responsáveis da GNR a quem foi enviado o relato;
- d. Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 2 do artigo 55.º, aplicável por força do n.º 4 do artigo 54.º, da LOPTdC;
- e. Determinar que, no prazo de 6 meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações façam prova do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f. Fixar os emolumentos em 17.164,00 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁸⁸;
- g. Publicar o Relatório com os respetivos anexos no sítio eletrónico do TdC.

⁸⁸ Aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

Tribunal de Contas, em 15 de dezembro de 2022.

O Conselheiro Relator,



(Mário António Mendes Serrano)

Os Conselheiros Adjuntos,



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



(António Manuel Fonseca da Silva)

FICHA TÉCNICA

Nome		Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral e Supervisão	António Sousa	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Auditoria Contabilística
Coordenação	Francisco Moledo	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa Técnica	Isabel Gil	Auditora	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
	Fernanda Cristo	Auditora	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
	António Santos	Técnicos Verificadores Superiores	Licenciatura em Direito
	Fernando Barros		Licenciatura em Direito

ANEXOS

- Anexo 1** Metodologia
- Anexo 2** Caracterização da entidade
- Anexo 3** Identificação dos responsáveis - 2020
- Anexo 4** Documentos de prestação de contas da GNR – ano económico de 2020
- Anexo 5** Exercício do Contraditório

Anexo 1 - Metodologia

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas, bem como pela plataforma do *ModinAudit*. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

2. Os EP incluíram: a atualização da informação constante no dossiê permanente da GNR, existente nos serviços do TdC, designadamente o seu enquadramento legal e relatórios de atividades; análise de relatórios da IGA⁸⁹; a realização de trabalhos intercalares, que se consubstanciaram no exame do sistema de gestão administrativa e de controlo, na realização de testes de conformidade e de procedimentos, no exame da execução orçamental e das DF (*cut-off* – 30 de setembro de 2020), no exame dos dados sobre processos contratuais, constantes no sítio das compras públicas, e nas bases de dados de fiscalização prévia do TdC. As informações foram obtidas essencialmente através de entrevistas em modo remoto e complementadas com a recolha de informação documentada.

Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA)

3. Com base nos EP foi elaborado o PGA⁹⁰, que precisa o âmbito da auditoria e os seus objetivos, indica genericamente a metodologia e os procedimentos, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

4. Seguiu-se a fase de execução, com recurso a trabalho remoto, tendo sido utilizados meios tecnológicos que permitiram o contacto e troca de informação e esclarecimentos à distância, tendo-se realizado testes e recolha de evidências de auditoria.

Apreciação dos sistemas de gestão e controlo

5. A apreciação dos sistemas de gestão e controlo decorreu de acordo com as seguintes fases: identificação dos sistemas existentes através de testes de procedimento; identificação dos pontos-chave do controlo e avaliação preliminar dos controlos através de testes de conformidade; apreciação do funcionamento dos sistemas.
6. Para o efeito, foram realizadas entrevistas estruturadas, examinada uma amostra aleatória de

⁸⁹ Relatório n.º 72/2018 - Auditoria de Gestão à Guarda Nacional Republicana (GNR); Relatório n.º 21/2018 - Contratação Pública - Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) - Comando Geral da Guarda; Relatório n.º 50/2019 - Registo e controlo de armas e munições

⁹⁰ Aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da Área de Responsabilidade (AR) IV, em 9 de novembro de 2021 (cfr. Informação n.º 43/2021-DAIV).

documentos de receita⁹¹ e de despesa⁹²; análise das respostas às circularizações de clientes e de fornecedores; exame preliminar aos registos da execução orçamental e das DF de 2019 e 2020.

7. Os resultados obtidos permitiram concluir que o controlo interno (ambiente de controlo e procedimentos) é “*Regular*”⁹³.
8. Em consequência, atendendo à natureza das transações e dos valores em exame, com uma gestão administrativa largamente informatizada, e ter-se constatado que a informação produzida pelo GeRFip é consistente com a escriturada na Demonstração de Desempenho Orçamental, considerou-se que o risco inerente é Médio, o risco de controlo é Médio e fixou-se o limiar de materialidade em 1,75% do total da despesa⁹⁴.

Programa de Auditoria (PA)

9. Em função do conhecimento da GNR e dos pontos fortes e fracos do sistema de gestão e controlo, foi elaborado o PA⁹⁵ que incluiu o Quadro Metodológico, em que se identificaram, de forma detalhada, nas áreas a auditar, as operações, registos e documentos a analisar.
10. O “Plano de amostragem” abrangeu todas as áreas auditáveis, nomeadamente as rubricas do Balanço e da Demonstração dos Resultados por Natureza, articulando as operações selecionadas das áreas orçamental e patrimonial, num total de 227 transações, das quais 69 relativas a receita própria e transferências do OE (totalizando 17,6 M€, que corresponde a 22%)⁹⁶, 124 referentes a despesa (totalizando 7,9 M€, que corresponde a 12,3% do total das rubricas 02, 04, 06 e 07)^{97/98} e 35 referentes a circularizações a clientes e a fornecedores. Foram ainda realizadas verificações físicas a várias UCO da GNR que designadamente incluíram contagens físicas a “Inventários” e verificações físicas a “Ativos Fixos Tangíveis”⁹⁹.
11. Os trabalhos realizados incluíram o exame da documentação de despesa de aquisição de serviços referida no Processo Diverso n.º 68/2021, constituído, entre outros documentos, pelo Acórdão Arbitral de 17 de maio de 2022.
12. O exame dos registos e da documentação comprovativa consubstanciou-se na realização de um conjunto de procedimentos e de testes (de conformidade e substantivos), incluindo a revisão analítica, o exame da execução orçamental e a análise de ficheiros informáticos, designadamente

⁹¹ Receitas diversas arrecadadas pela GNR, 30 itens.

⁹² Despesa com pessoal, 72 itens, e de aquisição de bens e serviços, transferências correntes, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital, 52 itens.

⁹³ Na escala: *Deficiente; Regular; Bom*.

⁹⁴ Pressuposto dentro do intervalo aconselhado nos Manuais de Auditoria do TdC.

⁹⁵ Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 15 de novembro de 2021 (cfr. Informação n.º 44/2021-DAIV).

⁹⁶ Dos quais, 19 superiores ao valor da materialidade e 50 selecionados pelo método de amostragem aleatória estratificada utilizando a aplicação IDEA.

⁹⁷ Das quais, 74 selecionadas pelo método MUS (*Monetary Unit Sampling*) com recurso ao IDEA. Em complemento a estes e a fim de realizar testes substantivos às despesas com o pessoal, foram adotados dois métodos: 40 registos pelo método de amostragem aleatória estratificada – 4 meses (remunerações e abonos de fevereiro, junho, setembro e dezembro) e 10 registos superiores a 10 m€, pelo método de amostragem aleatória, totalizando 208,6 m€.

⁹⁸ Dados de base e pressupostos para o cálculo da dimensão da amostra da despesa: Risco de auditoria (RA = RI x RC x RD) = 5%; Valor da Despesa 91.294 m€ (não inclui os valores negativos; reposições); Limiar de materialidade (LM) = 1,75% (materialidade em valor = 15.505 m€); Nível de confiança dos testes substantivos (NC) = 73%; Risco inerente (RI), médio, de 0,65; Risco de controlo (RC), médio, de 0,28; Risco de deteção (RD = RA/(RI x RC) de 0,27; dimensão (estimada) da amostra = 75 transações.

⁹⁹ UCO: Comando de Administração e Recursos Internos (CARI); Secretaria-Geral da Guarda (SGG); Centro Clínico (CC); Unidade de Controlo Costeiro (UCC); Unidade de Segurança e Honras de Estado (UHSE); Escola da Guarda (EG); Comando Territorial de Lisboa (e Destacamento Territorial e Posto territorial de Vialonga); e Comando Territorial de Setúbal (e Posto Territorial de Setúbal) (cfr. Informação n.º 15/2022-DAIV, de 5 de abril).

através do acesso a bases de dados e/ou plataformas utilizadas pela GNR (e.g.: GeRFiP; SGRé) e a circularização de saldos de clientes e fornecedores.

RELATO

13. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator determinou o envio do Relato de Auditoria para contraditório.

Anexo 2 - Caracterização da Entidade

Enquadramento normativo e estrutura organizacional

1. A GNR compreende na sua estrutura organizacional: a estrutura de comando, as unidades e o estabelecimento de ensino.
2. A estrutura de Comando compreende o Comando da Guarda composto por: Comandante-Geral; 2.º Comandante-Geral; Órgão de inspeção; Órgãos de Conselho; e Secretaria-Geral da Guarda (SGG)¹⁰⁰. Integra ainda os órgãos superiores de comando e direção, do qual fazem parte: o Comando Operacional (CO); o Comando da Doutrina e Formação (CDF); e o Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI), que compreende as áreas de recursos humanos, recursos financeiros e logísticos, saúde e assistência na doença e assistência religiosa¹⁰¹ (conforme figura 1-Organograma).
3. As unidades são constituídas por¹⁰²: unidade de comando [Comando-Geral (CG)]¹⁰³; unidades territoriais (Comandos Territoriais- CT)¹⁰⁴; unidades especializadas¹⁰⁵, de representação¹⁰⁶ e de intervenção e reserva¹⁰⁷.
4. O estabelecimento de ensino é composto pela Escola da Guarda (EG)¹⁰⁸, uma unidade especialmente vocacionada para a formação moral, cultural, física, militar e técnico-profissional dos militares da GNR.

¹⁰⁰ A SGG inclui serviço de apoio geral, serviços para as áreas de estudos e planeamento, consultadoria jurídica e relações públicas. Assegura o apoio e o enquadramento administrativo de todo o pessoal, a receção, expedição e arquivo de toda a correspondência, a administração e o controlo das instalações, dos equipamentos e demais materiais podendo, ainda, prestar apoio administrativo a outras unidades da GNR e assegurar o funcionamento da Biblioteca, do Museu e Arquivo Histórico e da Revista da Guarda.

¹⁰¹ Cfr. LOGNR e Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro, alterado pelo DL n.º 7/2021, de 18 de janeiro.

¹⁰² Cfr. Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 14/2009, de 4 de fevereiro, e Portarias n.º 20/2010, de 11 de janeiro e n.º 221/2020, de 21 de setembro.

¹⁰³ O CG tem sede em Lisboa e concentra toda a estrutura de Comando da GNR. É comandado pelo chefe da SGG.

¹⁰⁴ Existem 20 CT, tantos quantos os distritos em Portugal Continental e Regiões Autónomas de Madeira e Açores.

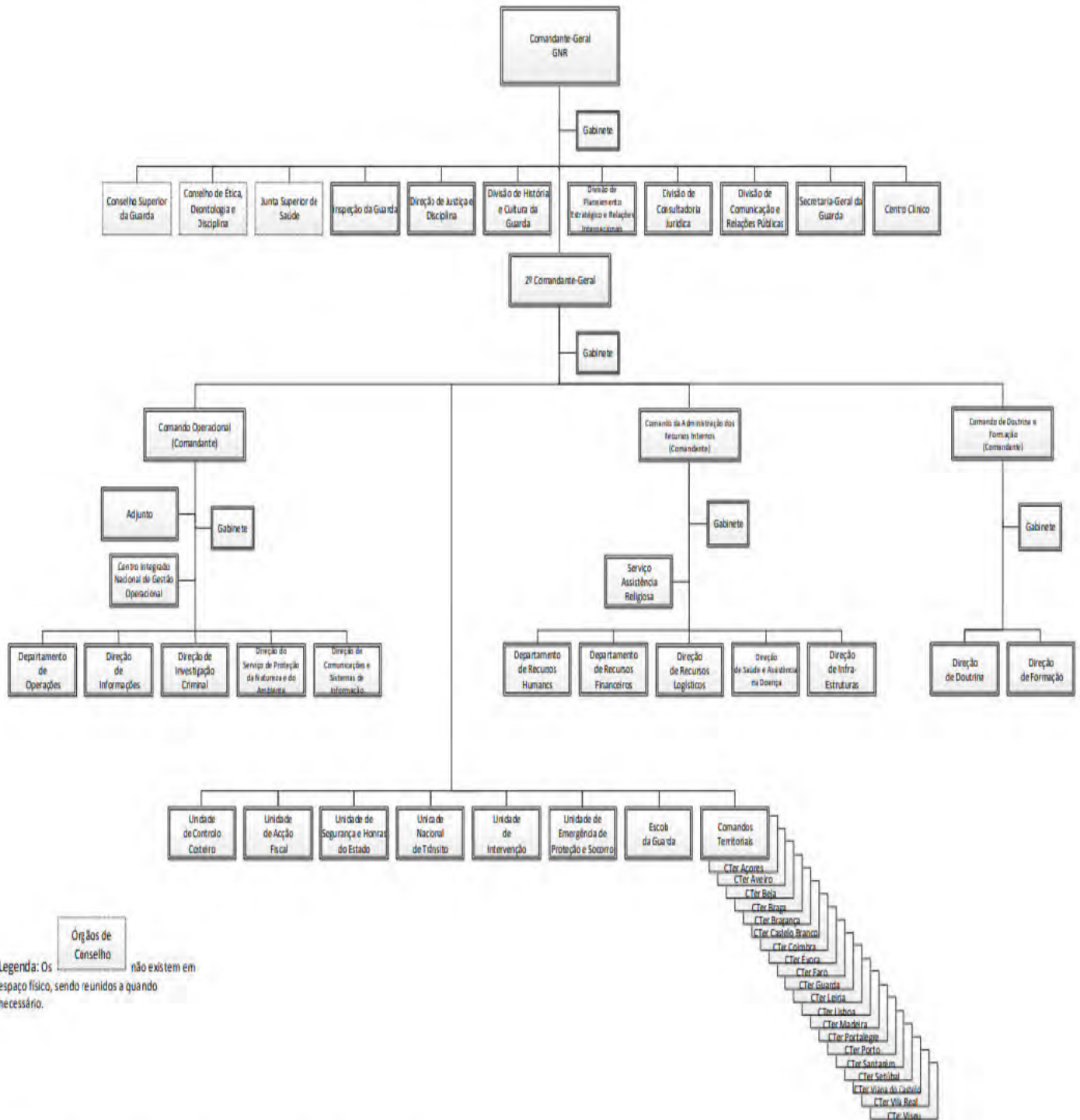
¹⁰⁵ Unidade de Controlo Costeiro (UCC); Unidade de Ação Fiscal (UAF); Unidade Nacional de Trânsito (UNT); Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS).

¹⁰⁶ Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE).

¹⁰⁷ Unidade de Intervenção (UI).

¹⁰⁸ A EG é constituída por três polos: Queluz, Portalegre e Figueira da Foz.

Figura 1 – Organograma da GNR



Órgãos de Conselho
 Legenda: Os não existem em espaço físico, sendo reunidos a quando necessário.

Fonte: sítio da GNR. As designações das Unidades estão de acordo com o DL n.º 7/2021.

Organização financeira e contabilística

5. A gestão financeira da GNR é exercida pela: Direção de Recursos Financeiros (DRF)¹⁰⁹; Divisão de Administração Financeira (DAF)¹¹⁰; Repartição Financeira da Direção de Recursos Logísticos (RFDRL)¹¹¹; e Secções de Recursos Logísticos e Financeiros (SRLF)¹¹².
6. A DAF, a RFDRL e as 28 SRLF assumem, predominantemente, as funções de planeamento, coordenação e controlo, bem como asseguram o cumprimento dos requisitos legais na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas.
7. O planeamento das necessidades para cada ano (propostas de orçamento) decorre nos termos definidos na *Matriz de órgãos, despesas e receitas*, que de forma esquemática identifica, relativamente à previsão das despesas e das receitas, as responsabilidades de cada órgão (órgão de planeamento, órgão técnico de orçamentação e órgão financeiro ou centro financeiro)¹¹³. O sistema aplicacional utilizado, designado Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais (SIIOP), permite a cada órgão técnico de orçamentação dispor de um repositório criado anualmente pela DRF.
8. Os Comandantes das Unidades e os Chefes dos Órgãos, que possuem competência delegada, monitorizam a sua disponibilidade orçamental e realizam os seus processos de despesa através do GeRFiP, emitindo Pedidos e Libertação de Créditos. Relativamente aos pagamentos, cabe às SRLF das Unidades, Comandos e Órgãos (UCO) proceder ao envio do número dos Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP) para efeitos da Emissão de Meios de Pagamento (EMP), emitidos, diariamente, pela Divisão do Orçamento da DRF, que também emite os ofícios comprovativos dessa emissão e coloca no SIIOP-D, no repositório “Ofício de Meios de Pagamento”, sendo da responsabilidade das SRLF extrair os ofícios do repositório e remetê-los aos fornecedores.

¹⁰⁹ Órgão de apoio técnico do Comandante do CARI, orientando e apoiando tecnicamente todos os órgãos de gestão financeira na GNR. Compete-lhe, designadamente, assegurar a gestão financeira do Comando da GNR e dos órgãos superiores de comando e direção; pagar e contabilizar, na globalidade, os vencimentos do pessoal militar e civil; liquidar às diversas entidades os descontos efetuados nos vencimentos e pensões do pessoal militar e civil da Guarda; processar e contabilizar receitas e despesas; organizar os processos e as demonstrações financeiras dos atos praticados sob a sua responsabilidade e sujeitos à jurisdição do TdC. Na dependência técnica da DRF são órgãos de gestão financeira as seguintes Unidades: SGG; EG; USHE; UI; UCC; UAF; UNT; CT; Centro Clínico.

¹¹⁰ Órgão de gestão financeira da DRF. Nos termos do DL n.º 7/2021, que altera o Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro, passou a designar-se Departamento dos Recursos Financeiros (DRF).

¹¹¹ Na dependência técnica da DRF em matérias financeiras, e órgão de gestão financeira da Direção de Recursos Logísticos (DRL). Nos termos do DL n.º 7/2021, que altera o Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro, a Direção de Recursos Logísticos (DRL) passou a designar-se Departamento dos Recursos Logísticos.

¹¹² Existem 28 SRLF e compete-lhes designadamente assegurar o cumprimento dos requisitos legais na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas; elaborar o plano anual de necessidades; gerir o património móvel e imóveis que lhe estão afetos; assegurar a adequada manutenção e assistência técnica atribuída a materiais equipamento e imóveis; promover os procedimentos pré-contratuais adequados à aquisição dos bens e serviços necessários ao suprimento das necessidades dos diversos órgãos.

¹¹³ *Órgão de planeamento*: que planeia, prepara e organiza os objetivos e medidas, sendo sempre consultado pelo órgão de orçamentação em matéria de necessidades logísticas e sua tradução em necessidades orçamentais; *órgão técnico*: que aprecia as propostas dos órgãos de orçamentação e emite parecer sobre a aquisição sempre que solicitado, ou quando a mesma o impuser; *órgão de orçamentação*: que agrega e orçamenta os encargos prováveis de um ou mais centros financeiros, sendo o único órgão que se interliga com a DRF em matéria de Proposta de Orçamento e Pedidos de Alterações Orçamentais; *órgão financeiro* (ou *centro financeiro*): que executa a despesa e receita e presta contas relativamente às mesmas. Salvo raras exceções corresponde ao órgão de orçamentação.

Recursos Humanos

9. A GNR, em 31 de dezembro de 2020, tinha na sua organização 22.353 trabalhadores, dos quais 21.553 (96,42%) eram militares e 800 trabalhadores que correspondem ao efetivo civil (3,58%)¹¹⁴. Acresce ainda o pessoal em prestação de serviços, em regime de avença (35). Em relação ao ano anterior verificou-se uma descida do número de efetivos (2,22%), quer no pessoal militar (474, 2,15%), quer no pessoal civil (34; 4,08%), conforme quadro seguinte:

Quadro 1 -Pessoal

Mapa pessoal	Ano		Variação (%)	
	2019	2020	N.º	%
Pessoal militar	22027	21553	-474	-2,15
Oficiais	841	830	-11	-1,31
Sargentos	2336	2216	-120	-5,14
Guardas	18829	18491	-338	-1,80
Oficiais das Forças Armadas	21	16	-5	-23,81
Pessoal civil	834	800	-34	-4,08
Técnico superior	32	38	6	18,75
Assistente técnico	74	84	10	13,51
Assistente operacional	261	244	-17	-6,51
Outro pessoal de segurança (guardas florestais)	434	402	-32	-7,37
Informática	4	4	0	0,00
Docente	9	9	0	0,00
Médico	12	11	-1	-8,33
Enfermeiro	1	1	0	0,00
Técnico superior de áreas de diagnóstico e terapêutico	7	7	0	0,00
Total	22861	22353	-508	-2,22

Fonte: Balanço social de 2020, da GNR

10. A categoria de guardas é a mais representativa, com 85,79% do total de militares (18.491). Cerca de 2,58% (555 trabalhadores) do efetivo militar encontra-se a prestar serviço na situação de reserva na efetividade de serviço e passaram à situação de reserva, para fora da efetividade de serviço, 610 militares.
11. Em relação ao pessoal civil os grupos/cargos/carreiras mais representativas são a de “Outro pessoal de segurança”, em que estão inseridos os guardas-florestais, com cerca de 1,80% (402 trabalhadores), seguida dos “Assistentes operacionais”, com 1,09% (244 efetivos).
12. Aos militares da GNR aplica-se um sistema remuneratório próprio, tendo direito à remuneração base e a suplementos remuneratórios¹¹⁵ e regem-se pelo *Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana*¹¹⁶. Da condição militar do pessoal da GNR decorrem as restrições ao exercício de certos direitos, liberdades e garantias, que vigoram igualmente para os militares das

¹¹⁴ Cfr. Balanço Social da GNR, de 2020.

¹¹⁵ Cfr. DL n.º 298/2009, de 14 de outubro. De entre os suplementos remuneratórios destacam-se: o suplemento por serviço nas forças de segurança; suplemento especial de serviço; suplemento de ronda ou patrulha; suplemento de escala; suplemento de comando; gratificação de especialidade (canídeos, solípedes, trânsito). Refere-se ainda os valores recebidos pela prestação de serviços remunerados, de acordo com as tabelas aprovadas pela Portaria n.º 298/2016, de 29 de novembro.

¹¹⁶ Cfr. DL n.º 30/2017, de 22 de março.

Forças Armadas (FA), nos termos da Lei de Defesa Nacional (LDN) e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)¹¹⁷.

13. Ao pessoal civil da GNR é-lhes aplicável a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹¹⁸, sendo-lhes pago a remuneração base e os suplementos remuneratórios¹¹⁹ e o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP).

Serviço de Assistência na Doença dos militares da GNR

14. O Serviço de Assistência na Doença dos militares da GNR (SAD/GNR) é um subsistema público de saúde, com um carácter complementar ao Serviço Nacional de Saúde e de base solidária¹²⁰, que tem por finalidade a comparticipação, total ou parcial, dos encargos decorrentes da prestação de cuidados de saúde e tratamento aos seus beneficiários¹²¹. As receitas do SAD/GNR provêm do desconto dos seus beneficiários¹²².
15. A Divisão de Assistência na Doença tem como principal missão gerir o subsistema público de saúde, garantindo a comparticipação, total ou parcial, nos encargos decorrentes da prestação de cuidados de saúde, designadamente da prevenção da saúde e tratamento da doença, ao pessoal militar da GNR e familiares deles dependentes¹²³.

Sistemas de Informação

16. A GNR utiliza várias soluções informáticas em três grandes vertentes aplicacionais, nas áreas de: recursos internos e formação; operacional; e outras transversais à GNR.
17. Na área de recursos internos e formação, é utilizado o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Internos (SIGRI), plataforma modular, integrando transversalmente os sistemas de informação dos órgãos com responsabilidade na administração de recursos internos, que disponibiliza serviços essenciais para a tomada de decisão nas principais áreas da atividade administrativo/logística da GNR¹²⁴. Incorpora subsistemas que possibilitam uma gestão dos

¹¹⁷ À GNR é-lhes aplicável ainda a Lei de Segurança Interna, o Código de Justiça Militar, o Regulamento de Disciplina da GNR, o Regulamento de Disciplina Militar, o Regulamento de Continências e Honras Militares, o Regulamento da Medalha Militar e das Medalhas Comemorativas das FA, o Regulamento das Medalhas de Segurança Pública e o Código Deontológico do Serviço Policial, com os ajustamentos adequados às características estruturais deste corpo especial de tropas e constantes dos respetivos diplomas legais ou em outros regulamentos.

¹¹⁸ Aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as alterações introduzidas até à Lei n.º 14/2018, de 19 de março.

¹¹⁹ Abono para falhas, gratificação de secretariado, subsídios por trabalho por turnos e trabalho suplementar e em dias de descanso semanal, complementar e feriados.

¹²⁰ Cfr. DL n.º 158/2005, de 20 de setembro – Regime jurídico de assistência na doença da GNR e da PSP tendo como legislação subsidiária o DL n.º 118/83, de 25 de fevereiro – Regime jurídico de assistência na doença na ADSE (Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P).

¹²¹ São beneficiários titulares os militares da GNR nas situações de ativo, reserva e reforma, bem como o pessoal em formação para ingresso na GNR. Como beneficiários familiares ou equiparados, podem inscrever-se os cônjuges ou a pessoa que viva com o beneficiário titular em união de facto, os descendentes ou equiparados e os ascendentes ou equiparados a cargo do beneficiário titular (em 2020, eram 89.365 beneficiários).

¹²² Em 2020, as receitas provenientes do SAD alcançaram 35,3 M€.

¹²³ No ano de 2020, a GNR suportou cerca de 31 M€, referente à comparticipação dos encargos com serviços de saúde prestados aos beneficiários.

¹²⁴ Uma ferramenta ERP – *Enterprise Resource Planning*, aplicação concebida que permite: otimização e controlo de processos; maior disponibilidade da informação; redução de custos; normalização de procedimentos; eliminação de erros de sincronização entre sistemas; incremento na segurança da informação.

recursos internos nas suas vertentes de recursos humanos (SIGPES), remunerações (SIGVC), logístico (SIGLOG), assistência na doença (SIGSAD), financeira e orçamental (SIGFINORÇAMENTAL). Os módulos do SIGVC e do SIGSAD têm impacto nas DF¹²⁵. Não obstante, cada um dos conjuntos de subsistemas não são interoperáveis, nem integráveis, e são baseados em arquiteturas e tecnologias totalmente distintas entre si.

18. Na área da receita, a GNR dispõe do SGR_e, que regista toda a receita da GNR e possibilita a sua liquidação e cobrança pelas Unidades (incluindo Postos, Destacamentos e Comandos Territoriais), de acesso via intranet [Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI)], a cerca de 3.400 utilizadores, permitindo informação em *real-time*¹²⁶.
19. Na vertente de gestão financeira integrada, a GNR utiliza o GeRFiP, disponibilizado pela eSPap, uma solução de suporte à gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística (e adotada por uma grande maioria de serviços integrados da Administração Central). De acesso à DRF e às SRLF, encontram-se tipificados, nesta aplicação, como centros financeiros (CF).
20. Para além destes sistemas existem outras aplicações que alimentam, designadamente, o SGR_e¹²⁷ e o GeRFiP. De realçar a iniciativa da GNR em desenvolver novos projetos que pretendem uma melhoria nos sistemas de gestão e controlo, em diferentes áreas de atuação¹²⁸.

Atividade de controlo interno exercida pelos órgãos da GNR e ações inspetivas internas

21. Mensalmente, todos as SRLF das UCO procedem à prestação de contas, junto da DRF, sendo este o órgão responsável pela prestação de contas da GNR à tutela, à DGO e anualmente ao TdC. Refira-se, no entanto, que se trata de informação na vertente orçamental e não financeira¹²⁹.

¹²⁵ Por regra, mensalmente, é extraído um ficheiro de dados do SIGRI, para efeitos de classificação contabilística, orçamental e financeira no GeRFiP. No SIGSAD: se regime livre: o SAD disponibiliza os valores das participações; os valores são integrados em vencimentos, processados em GERFIP (processo vencimentos) e creditados juntamente com o valor do vencimento; se regime convencionado: o SAD disponibiliza as faturas para pagamento; é criado um ficheiro de integração com o GeRFiP (interface financeira do ciclo da despesa); e é processado em GeRFiP através de *upload* de ficheiro.

¹²⁶ Centralmente (DRF) é efetuada a parametrização do sistema, designadamente classificação económica e valores unitários (taxas ou outras previstas nas Portarias e circulares). O SGR_e não se encontra integrado com o GeRFiP, alegadamente decorrente: das limitações de interoperabilidade; da complexidade nas funções de manipulação de dados pelo utilizador; do custo de licenciamento das Licenças SAP do GeRFiP; e dos constrangimentos da eSPap para adaptar o GeRFiP às necessidades da GNR.

¹²⁷ E.g.: Gestão hospitalar *Glintt*, sistema de gestão hospitalar no CC, permitindo o agendamento de consultas, atendimento, meios complementares de diagnóstico, marcação e registo de exames, gestão de medicação e prescrição médica; LOGIN, para a gestão do fardamento, faturação e garantia de desconto mensal através de interligação com o SIGVC e com o GeRFiP (Inventários-movimentos de saída de mercadorias).

¹²⁸ E.g.: “Reestruturação dos processos de cobrança de receita e pagamento de despesas associadas ao Serviço de Assistência na Doença aos militares da GNR, em implementação; “Implementação de uma nova metodologia de verificação de Prestação de Contas Mensais das Unidades, Estabelecimento e Órgãos (UEO); “Criação e implementação de um novo modelo de gestão de fardamento, que permita eliminar os stocks (imobilizações financeiras), que passam para um operador de mercado”; “Aprovação do Regulamento Geral de Infraestruturas da GNR”.

¹²⁹ Ata relativa aos valores que a SRLF de cada UCO tem sob a sua responsabilidade no final de cada mês; mapa-relação de documentos de despesa, por classificação económica; receita-mapa de justificação de saldos; reconciliação bancária e respetivo extrato.

22. A gestão dos recursos internos da GNR é controlada através do controlo interno, exercido pelos seus órgãos competentes, como é o caso da Inspeção da Guarda (IG) e a Divisão de Controlo Interno (DCI) do CARI^{130/131}.
23. A IG é o órgão responsável pelo desenvolvimento de ações inspetivas e de auditoria, competindo-lhe apoiar o Comandante-Geral no exercício das suas funções de controlo e avaliação da atividade operacional, da formação, da administração dos meios humanos, materiais e financeiros e do cumprimento das disposições legais aplicáveis e dos regulamentos e instruções internos.
24. Em 2020, das 38 inspeções ordinárias planeadas¹³², foram realizadas 29 junto de Comandos e Destacamentos Territoriais. Foram ainda realizadas 19 ações de certificações “FRONTEX” e 3 auditorias multidisciplinares¹³³.

¹³⁰ À DCI compete realizar auditorias no âmbito da administração financeira da GNR, colaborar com os órgãos de inspeção internos e externos e produzir análises e recomendações sobre as atividades auditadas, promovendo a melhoria contínua.

¹³¹ A GNR informou que a DRF elaborou uma proposta de Manual de Auditoria Financeira da GNR, que se encontra em fase de revisão, visando auxiliar os militares que constituem as equipas de auditoria da GNR.

¹³² Aprovadas por Despacho do CG, em 28 de novembro de 2019. As ações inspetivas extraordinárias são realizadas fora do plano de atividades, a fim de avaliar os meios humanos, operacionais, logísticos e administrativos existentes nas UCO.

¹³³ Realizadas aos CT de Aveiro, Braga e Évora. São auditorias realizadas pelo CARI, nas quais pretende identificar boas práticas adotadas e situações de caráter administrativo e financeiro que carecem de melhorias, resultando daí recomendações.

Anexo 3 - Identificação dos Responsáveis - 2020

Designação	Período de responsabilidade
Tenente-General Luís Francisco Botelho Miguel	De 1 de janeiro a 14 de julho de 2020
Tenente-General Rui Manuel Carlos Clero	De 15 de julho a 31 de dezembro de 2020

Anexo 4 - Documentos de Prestação de Contas da GNR - ano económico de 2020

 Tribunal de Contas
Prestação de Contas

Balanço

Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana

Período de relato: 01-01-2020 a 31-12-2020

Rúbricas	Notas	Ano corrente	Ano anterior
Total Ativo			
Ativo Não Corrente			
Ativos fixos tangíveis		137 208 293 98	83950455 77€
Propriedades de investimento		0 00	0 00€
Ativos intangíveis		241 699 00	394179 37€
Ativos biológicos		0 00	0 00€
Participações financeiras		0 00	0 00€
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis		0 00	0 00€
Clientes contribuintes e utentes		0 00	0 00€
Acionistas/sócios/associados		0 00	0 00€
Diferimentos		0 00	0 00€
Outros ativos financeiros		0 00	0 00€
Ativos por impostos diferidos		0 00	0 00€
Outras contas a receber		0 00	0 00€
Total Ativo			
Ativo Corrente			
Inventários		5 974 895 80	10602927 26€
Ativos biológicos		0 00	0 00€
Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis		0 00	0 00€
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis		0 00	0 00€
Clientes contribuintes e utentes		147 617 19	1225760 28€
Estado e outros entes públicos		77 25	0 00€
Acionistas/sócios/associados		0 00	0 00€
Outras contas a receber		122 033 029 19	115736651 77€
Diferimentos		6 642 277 54	0 00€
Ativos financeiros detidos para negociação		0 00	0 00€
Outros ativos financeiros		0 00	0 00€
Ativos não correntes detidos para venda		0 00	0 00€
Caixa e depósitos		34 141 576 50	25114124 56€
Total Passivo			
Passivo Não Corrente			
Provisões		0 00	0 00€
Financiamentos obtidos		0 00	0 00€
Fornecedores de investimentos		0 00	0 00€
Fornecedores		0 00	0 00€
Responsabilidades por benefícios pós-emprego		0 00	0 00€
Passivos por impostos diferidos		0 00	0 00€
Outras contas a pagar		0 00	0 00€
Diferimentos		0 00	0 00€
Total Passivo			
Passivo Corrente			
Credores por transferências e subsídios não reembolsáveis concedidos		0 00	0 00€
Fornecedores		0 00	0 00€
Adiantamentos de clientes contribuintes e utentes		0 00	0 00€
Estado e outros entes públicos		106 995 71	18337 22€
Acionistas/sócios/associados		0 00	0 00€
Financiamentos obtidos		0 00	0 00€
Fornecedores de investimentos		0 00	0 00€
Outras contas a pagar		137 434 719 29	120041383 19€
Diferimentos		0 00	0 00€
Passivos financeiros detidos para negociação		0 00	0 00€
Outros passivos financeiros		0 00	0 00€
Total Património Líquido			
Património Líquido			
Património/Capital		68 494 665 58	68494665 58€
Ações (quotas) próprias		0 00	0 00€
Outros instrumentos de capital próprio		0 00	0 00€
Prémios de emissão		0 00	0 00€
Reservas		0 00	0 00€
Resultados transitados		-4 645 573 78	8571047 82€
Ajustamentos em ativos financeiros		0 00	0 00€
Excedentes de revalorização		48 169 938 96	0 00€
Outras variações no património líquido		57 321 560 36	44364847 25€
Resultado líquido do período		-9 783 987 23	-4466182 05€
Dividendos antecipados		0 00	0 00€
Interesses que não controlam		0 00	0 00€



Tribunal de Contas
Prestação de Contas

Balanço

Resumo (Rubricas Agregadoras)	Notas	Ano corrente	Ano anterior
Ativo Não Corrente		137449992,98€	84344635,14€
Ativo Corrente		168939473,47€	152679463,87€
Passivo Não Corrente		0,00€	0,00€
Passivo Corrente		137541715,00€	120059720,41€
Património Líquido		168847751,45€	116964378,60€
Totais	Notas	Ano corrente	Ano anterior
Total Ativo		306389466,45€	237024099,01€
Total Passivo		137541715,00€	120059720,41€
Total Património Líquido		168847751,45€	116964378,60€
Total Património Líquido e Passivo		306389466,45€	237024099,01€



Tribunal de Contas
Prestação de Contas

Demonstração dos Resultados por Natureza

Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana			
Período de relato: 01-01-2020 a 31-12-2020			
Rúbricas	Notas	Ano corrente	Ano anterior
Impostos contribuições e taxas		51 987 961,02	57 851 029,35
Vendas		444 640,52	677 894,71
Prestações de serviços e concessões		11 870 777,36	18 276 381,23
Transferências e subsídios correntes obtidos		825 986 382,99	769 453 228,50
Rendimentos/Gastos imputados de entidades controladas		0,00	0,00
Variações nos inventários da produção		13 919,83	-105 225,92
Trabalhos para a própria entidade		0,00	0,00
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas		-1 631 356,29	-4 699 693,62
Fornecimentos e serviços externos		-48 350 082,91	-48 043 299,85
Gastos com pessoal		-833 805 052,55	-787 856 207,29
Transferências e subsídios concedidos		-90 940,18	-1 733 766,38
Prestações sociais		0,00	0,00
Imparidade de inventários e ativos biológicos		0,00	0,00
Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)		0,00	0,00
Provisões (aumentos/reduções)		0,00	0,00
Imparidade de investimentos não depreciáveis/amortizáveis		0,00	0,00
Aumentos/reduções de justo valor		0,00	0,00
Outros rendimentos		60 670 872,04	6 861 783,78
Outros gastos		-59 321 161,11	-1 444 510,24
Resultados antes de depreciações e resultados financeiros		7 775 960,72	9 237 614,27
Gastos/reversões de depreciação e amortização		-17 566 598,06	-13 707 612,90
Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis		0,00	0,00
Resultado operacional (antes de resultados financeiros)		-9 790 637,34	-4 469 998,63
Juros e rendimentos similares obtidos		11 970,26	3 816,58
Juros e gastos similares suportados		-5 320,15	0,00
Resultado antes de impostos		-9 783 987,23	-4 466 182,05
Imposto sobre o rendimento		0,00	0,00
Resultado líquido do período		-9 783 987,23	-4 466 182,05



Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana							
Período de relato: 01-01-2020 a 31-12-2020							
Rúbricas	RP - Receitas Próprias	RG - Receitas Gerais	UE - Financiamento da União Europeia	EMPR - Contração de Empréstimos	FUNDOS ALHEIOS	TOTAL	Ano n-1
Recebimentos							
Saldo de gerência anterior	0	0	0	0	25114124,56	25114124,56	23867405,44
RI01 - Operações Orçamentais [1]	15258703,12	0	4984118,4	0	0	20242821,52	17375562,42
RI02 - Devolução do saldo oper. orçamentais	0	0	0	0	0	0	0
RI04 - Recebimento do saldo devolvido por terceiras entidades	0	0	0	0	0	0	0
RI03 - Operações de tesouraria [A]	-15258703,12	0	-4984118,4	0	25114124,56	4871303,04	6481843,02
Receita Corrente	74629565,11	798562970,6	6256025,91	0	0	870448561,6	842212684,6
R1 - Receita Fiscal	0	0	0	0	0	0	0
R1.1 - Impostos diretos	0	0	0	0	0	0	0
R1.2 - Impostos indiretos	0	0	0	0	0	0	0
R2 - Contribuições para sistemas de proteção social e subsistemas de saúde	35327255,64	0	0	0	0	35327255,64	36827303,04
R3 - Taxas multas e outras penalidades	17710128,07	0	0	0	0	17710128,07	20824714,51
R4 - Rendimentos de propriedade	0	0	0	0	0	0	0
R5 - Transferências e subsídios correntes	8284997,85	798562970,6	6256025,91	0	0	813103994,3	761174944,4
R5.1 - Transferências correntes	8284997,85	798562970,6	6256025,91	0	0	813103994,3	761174944,4
R5.1.1 - Administrações Públicas	8284997,85	798562970,6	0	0	0	806847968,4	756101763,4
R5.1.1.1 - Administração Central - Estado Português	2503224,32	798562970,6	0	0	0	801066194,9	749731331,7
R5.1.1.2 - Administração Central - Outras entidades	5781773,53	0	0	0	0	5781773,53	6370431,74
R5.1.1.3 - Segurança Social	0	0	0	0	0	0	0
R5.1.1.4 - Administração Regional	0	0	0	0	0	0	0
R5.1.1.5 - Administração Local	0	0	0	0	0	0	0
R5.1.2 - Exterior - U E	0	0	6256025,91	0	0	6256025,91	5073180,93
R5.1.3 - Outras	0	0	0	0	0	0	0
R5.2 - Subsídios correntes	0	0	0	0	0	0	0
R6 - Venda de bens e serviços	12368079,74	0	0	0	0	12368079,74	18960629,34
R7 - Outras receitas correntes	941103,81	0	0	0	0	941103,81	5425093,4
Receita de Capital	47781,94	4831461,11	0	0	0	4879243,05	5134897,29
R8 - Venda de bens de investimento	39408,85	0	0	0	0	39408,85	6126,68
R9 - Transferências e subsídios de capital	8373,09	4831461,11	0	0	0	4839834,2	5128770,61
R9.1 - Transferências de capital	8373,09	4831461,11	0	0	0	4839834,2	5128770,61
R9.1.1 - Administrações Públicas	8373,09	4831461,11	0	0	0	4839834,2	5128770,61
R9.1.1.1 - Administração Central - Estado Português	8373,09	4831461,11	0	0	0	4839834,2	5128770,61
R9.1.1.2 - Administração Central - Outras entidades	0	0	0	0	0	0	0
R9.1.1.3 - Segurança Social	0	0	0	0	0	0	0
R9.1.1.4 - Administração Regional	0	0	0	0	0	0	0
R9.1.1.5 - Administração Local	0	0	0	0	0	0	0
R9.1.2 - Exterior - U E	0	0	0	0	0	0	0
R9.1.3 - Outras	0	0	0	0	0	0	0
R9.2 - Subsídios de capital	0	0	0	0	0	0	0
R10 - Outras receitas de capital	0	0	0	0	0	0	0
R11 - Reposições não abatidas aos pagamentos	0	0	0	0	0	0	0
Receita efetiva [2]	74677347,05	803394431,7	6256025,91	0	0	884327804,6	847347581,9
Receita não efetiva [3]	0	0	0	0	0	0	0
R12 - Receita com ativos financeiros	0	0	0	0	0	0	0
R13 - Receita com passivos financeiros	0	0	0	0	0	0	0
Soma [4]=[1]+[2]+[3]	89936050,17	803394431,7	11240144,31	0	0	904570626,2	864723144,4
ROT1 - Operações de Tesouraria [B]	76204110,21	0	6452576,98	0	868043638	750700325,1	717968184,6
Receita total [1] + [2] + [3]	89936050,17	803394431,7	11240144,31	0	0	904570626,2	864723144,4



Tribunal de Contas
Prestação de Contas

Demonstração de desempenho orçamental

Rúbricas	RP - Receitas Próprias	RG - Receitas Gerais	UE - Financiamento da União Europeia	EMPR - Contração de Empréstimos	FUNDOS ALHEIOS	TOTAL	Ano n-1
Pagamentos							
Despesa corrente	74 617 744,34	798 562 970,56	3 124 373,62	0,00	0,00	876 305 088,52	836 445 810,64
D1 - Despesas com o pessoal	49 103 529,17	773 913 385,44	681 344,49	0,00	0,00	823 698 259,10	785 351 473,67
D1.1 - Remunerações Certas e Permanentes	3 617 008,00	529 093 012,77	0,00	0,00	0,00	532 710 020,77	503 188 567,30
D1.2 - Abonos Variáveis ou Eventuais	11 804 947,43	20 473 855,55	681 344,49	0,00	0,00	32 960 147,47	38 208 084,78
D1.3 - Segurança Social	33 681 573,74	224 346 517,12	0,00	0,00	0,00	258 028 090,86	243 954 821,59
D4.1.1.3 - Segurança Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D2 - Aquisição de bens e serviços	21 966 315,96	24 227 781,96	1 568 456,15	0,00	0,00	47 762 554,09	47 745 382,40
D3 - Juros e outros encargos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D4 - Transferências e subsídios correntes	2 821 508,97	367 939,72	874 572,98	0,00	0,00	4 064 021,67	3 225 588,20
D4.1 - Transferências correntes	2 821 508,97	367 939,72	874 572,98	0,00	0,00	4 064 021,67	3 225 588,20
D4.1.1 - Administrações Públicas	2 819 093,95	0,00	669 951,61	0,00	0,00	3 489 045,56	3 077 973,11
D4.1.1.1 - Administração Central - Estado Português	2 819 093,95	0,00	669 951,61	0,00	0,00	3 489 045,56	3 077 973,11
D4.1.1.2 - Administração Central - Outras entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D4.1.1.4 - Administração Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D4.1.1.5 - Administração Local	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D4.1.2 - Entidades do setor não lucrativo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D4.1.3 - Famílias	2 415,02	219 196,09	0,00	0,00	0,00	221 611,11	142 149,13
D4.1.4 - Outras	0,00	148 743,63	204 621,37	0,00	0,00	353 365,00	5 465,96
D4.2 - Subsídios correntes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D5 - Outras despesas correntes	726 390,24	53 663,42	0,00	0,00	0,00	780 053,66	123 366,37
Despesa de capital	1 586 365,87	4 831 461,11	3 328 203,36	0,00	0,00	9 746 030,34	8 034 512,19
D6 - Aquisição de bens de capital	1 586 365,87	4 831 461,11	3 328 203,36	0,00	0,00	9 746 030,34	7 435 655,05
D7 - Transferência e subsídios de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	598 857,14
D7.1 - Administrações Públicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	598 857,14
D7.1 - Transferências de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	598 857,14
D7.1.1.2 - Administração Central - Outras entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D7.1.1.3 - Segurança Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D7.1.1.1 - Administração Central - Estado Português	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D7.1.1.4 - Administração Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D7.1.1.5 - Administração Local	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	598 857,14
D7.1.3 - Famílias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D7.1.2 - Entidades do setor não lucrativo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D7.1.4 - Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D7.2 - Subsídios de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D8 - Outras despesas de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Despesa efetiva [5]	76 204 110,21	803 394 431,67	6 452 576,98	0,00	0,00	886 051 118,86	844 480 322,83
Despesa não efetiva [6]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D9 - Despesa com ativos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D10 - Despesa com passivos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Soma [7]=[5]+[6]	76 204 110,21	803 394 431,67	6 452 576,98	0,00	0,00	886 051 118,86	844 480 322,83
DOT1 - Operações de tesouraria [C]	74 677 347,05	0,00	6 256 025,91	0,00	659 016 186,01	739 949 559,97	719 578 724,57
Saldo para a gerência seguinte	0,00	0,00	0,00	0,00	34 141 576,50	34 141 576,50	25 114 124,56
Operações orçamentais [8] = [4] - [7]	13 731 939,96	0,00	-4 787 567,33	0,00	0,00	18 519 507,29	20 242 821,52
Operações de tesouraria [D] = [A] + [B] - [C]	-13 731 939,96	0,00	-4 787 567,33	0,00	34 141 576,50	15 622 069,21	4 871 303,04
Saldo Global [2] - [5]	-1 526 763,16	0,00	-196 551,07	0,00	0,00	-1 723 314,23	2 867 259,10
Despesa primária	76 204 110,21	803 394 431,67	6 452 576,98	0,00	0,00	886 051 118,86	844 480 322,83
Saldo corrente	11 820,77	0,00	3 131 852,29	0,00	0,00	3 143 673,06	5 766 874,00
Saldo de capital	-1 538 583,93	0,00	-3 328 203,36	0,00	0,00	-4 866 787,29	-2 899 614,90
Saldo primário	-1 526 763,16	0,00	-196 551,07	0,00	0,00	-1 723 314,23	2 867 259,10
Despesa total [5] + [6]	76 204 110,21	803 394 431,67	6 452 576,98	0,00	0,00	886 051 118,86	844 480 322,83



Anexo 5 - Exercício do Contraditório



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Ministro

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13508/2022
2022/11/29



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Fernando Oliveira Silva

Lisboa, 28 de novembro de 2022

Considerando a notificação do teor do Relato de «Auditoria à Guarda Nacional Republicana (Ano económico de 2020)», ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, informo que foi tomada boa nota do conteúdo e conclusões do referido Relato, designadamente quanto aos serviços remunerados relativos às escolas de equitação da Guarda Nacional Republicana, nomeadamente à recomendação constante do Ponto 53., bem como que este Ministério procederá à ponderação do que no Relato vem vertido a propósito da necessidade de revisão da regulamentação dessa matéria.

O Ministro da Administração Interna

**José Luís
Carneiro**

Assinado de forma digital
por José Luís Carneiro
Dados: 2022.11.28 16:09:01
Z

José Luís Carneiro



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	18/11/2022	ENT. 5144/2022 PROC. N.º 28.03	

ASSUNTO Auditoria à Guarda Nacional Republicana - Ano económico de 2020

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que registamos o entendimento do Tribunal quanto à forma Insuficiente da regulamentação da gratificação dos militares instrutores e pessoal de apoio que prestam serviço, para além do seu horário normal de trabalho, nas escolas de equitação da GNR. A matéria será objeto de cuidadosa ponderação à luz das disposições legais vigentes, bem como de articulação junto do Ministério da Administração Interna para equacionar a solução regulamentar que se considere adequada.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Carlos Domingues
Cc: SEO





S.  R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
COMANDO-GERAL
GABINETE DO COMANDANTE GERAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13509/2022
2022/11/29



Exmo. Senhor

Dr. Fernando Oliveira Silva
M.I. Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida da República, 65

1050-189 LISBOA

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	N/ comunicação
Ofício n.º S41046/2022	17.11.2022	N.º S125043-202211- GGCG	28.11.2022
Proc. n.º 21/2021- AUDIT – DAIV		P.º 030.01.03	

Assunto: Exercício de contraditório ao Relato de auditoria à Guarda Nacional Republicana – Ano económico de 2020

Exmo. Sr. Dr. Fernando Oliveira Silva,

Relativamente ao assunto em título, incumbe-me Sua Excelência o General Comandante-Geral, Tenente-general José Manuel Lopes dos Santos Correia, de prestar a Vossa Excelência a seguinte informação, como resposta às recomendações do Relato de auditoria, remetido a este Comando, através do Vosso ofício em referência:

1. *“a) Prosseguir a revisão e aplicação, em toda a GNR, de normas e procedimentos escritos e sistematizados, de modo a assegurar uniformidade e coerência da informação produzida e a melhoria do sistema de controlo interno, designadamente nas áreas de contabilidade, inventários e ativos fixos tangíveis e intangíveis, que incluam a realização, com regularidade, de contagens dos bens em armazéns e verificação física aos bens inventariáveis, assegurando o registo de cada transação, bem como o seu audit trail (ponto 12, 20 a 22);”*
 - a. A GNR acolhe a recomendação, informando esse douto Tribunal que se encontra em curso a revisão de diversos normativos internos.
 - b. No que respeita à organização documental, a GNR aplica não só uma catalogação militar através das Normas de Execução Permanente (NEP), mas também civil (e.g. Circular, Nota Circular, Instrução, entre outras). Todas estas normas e procedimentos escritos são publicados na intranet (uso restrito dos militares da GNR), disponíveis para consulta de todo o Dispositivo, na área do Comando/Departamento/Direção responsável pela sua

JS



elaboração. A divulgação destes documentos internos é feita através da plataforma de gestão documental em uso na GNR, o SIOP-D¹.

- c. A normalização de procedimentos nas áreas de contabilidade, inventários e ativos fixos tangíveis (AFT) e intangíveis é repartida entre o Departamento de Recursos Financeiros (DRF) e a Direção de Recursos Logísticos (DRL), ambos do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI), que em articulação têm elaborado os normativos necessários para o controlo dos bens inventariáveis e AFT.
 - d. Apesar das restrições em matéria de recursos humanos, reconhece-se a existência da necessidade de continuar a proceder à revisão das normas e adaptá-las aos princípios e orientações do SNC-AP², para efeitos de melhoramento do sistema de controlo interno, tendo por base as lições aprendidas.
2. ***“b) Atualizar o PGRCIC, aprovado em 2016, de modo a integrar as normas legislativas entretanto produzidas (ponto 13);”***

Na presente data está em curso a revisão deste Plano, tendo em vista integrar as normas legislativas entretanto produzidas, designadamente, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e que aprova o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), já em fase de conclusão, encontrando-se apenas dependente das recentes alterações dos titulares de determinados cargos, nomeadamente ao nível do Comando da Guarda. O novo Plano, de acordo com o estabelecido no RGPC, passará a denominar-se "Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas - PPR".

3. ***“c) Reforçar a interoperabilidade e conectividade entre os diferentes sistemas de informação de modo a facilitar o registo e controlo das operações, bem como a mitigar a ocorrência de erros e a redundância das operações realizadas (pontos 14 a 17);”***

- a. A GNR acolhe a recomendação, informando esse douto Tribunal que, como serviço integrado da Administração Pública, a Guarda teve de adotar, por imposição legal, a solução de sistema partilhado de suporte à gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, designadamente, o GeRFiP³.
- b. Acresce referir que a GNR na qualidade de entidade prestadora de serviço público de segurança, utiliza um conjunto de plataformas policiais⁴ que lhe estão igualmente impostas e que geram informação orçamental e financeira. Por outro lado, garantir a

¹ Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais, módulo Documental.

² Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

³ Sistema de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado.

⁴ O Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCoT), o Sistema de Informações Schengen (SIS), a Plataforma Informática de Requisição de Policiamento de Espetáculos Desportivos (PIRPED), o Sistema Integrado de Informação sobre Perdidos e Achados (SIISPA), a Plataforma de registo de viaturas do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, Sistema de Gestão e Registo de Armas de Fogo, o Sistema de Instruções do Banco de Portugal (SIBAP), o Sistema de Informação da Ordem dos Advogados (SINO.A), entre outras



- interoperabilidade destes vários sistemas (cuja gestão e propriedade não são da GNR) é de difícil implementação e de elevado dispêndio.
- c. Para responder às necessidades da Instituição e dentro das capacidades técnicas e dotações próprias, a GNR recorreu ao mercado, resultante da incapacidade de resposta da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap), e desenvolveu sistemas informáticos que respondem às particularidades das suas atividades operacionais e administrativo-logísticas, nomeadamente o SIGRI⁵, o SGR⁶, o SIGSAD⁷ e o SIGVC⁸, garantindo a integrabilidade e interoperabilidade da informação, pese embora a relação de dependência tecnológica.
 - d. Cada um destes sistemas, com exceção do GeRFiP, têm anos de desenvolvimento e implementação na GNR estando totalmente arquitetados às necessidades da instituição, sendo possível transitar a informação gerada em cada um desses sistemas para GeRFiP e, por conseguinte, refleti-la nas Demonstrações Financeiras (DF).
 - e. O melhoramento do processo de integração entre sistemas, tornando-os cada vez mais autónomos, eficientes e transparentes é um trabalho contínuo que, nos últimos anos tem revelado avanços significativos, e que, no decorrer de 2022, resultou em trabalhos de interoperabilidade entre o MBPlus, o SGR, o SIGRI e o SIIOP de forma a garantir a existência de mecanismos de auditoria e controlo entre os pedidos de geração de referências Multibanco (MB) e os respetivos pagamentos.
 - f. Por fim, informa-se que está em curso a celebração de um protocolo com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e com a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) para acesso à plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, nos mesmos moldes do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE, LP), destinado à submissão da faturação em regime de livre escolha.
4. ***“d) Promover que o pagamento das remunerações, abonos e participações devidas ao pessoal da GNR seja sempre efetuado através da Divisão de abonos, independentemente das diligências a serem tomadas pelas UCO respetivas, sendo que, nos casos em que não for possível a resolução no mesmo exercício económico, os valores na posse do serviço deverão ser entregues nos cofres do Estado e efetuado o respetivo registo contabilístico (dos valores a pagar) (pontos 18 e 19);”***

A Guarda, apesar das dificuldades inerentes à sua dimensão e dispersão territorial, irá diligenciar junto das UCO, a fim das verbas resultantes de casos de difícil resolução transitarem para a responsabilidade do DRF, de forma a possibilitar a entrega dos valores na posse do serviço aos cofres do Estado e a efetuar o devido registo contabilístico.

⁵ Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Internos.

⁶ Sistema de Gestão de Receita da GNR.

⁷ Módulo SIGRI para o Serviço de Assistência na Doença.

⁸ Módulo SIGRI para Vencimentos.



5. ***“e) Promover pela continuidade da regularização das situações dos imóveis junto da Autoridade Tributária e Aduaneira e das Conservatórias do Registo predial (ponto 20.b));”***
- A GNR acolhe a recomendação, informando esse douto Tribunal que a gestão e processo de regularização de cerca de 1.200 infraestruturas, identificadas no relatório, é apenas dificultada por fatores externos à GNR, com destaque para a dependência de intervenções da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), por intermédio da Unidade de Gestão Patrimonial da Secretaria-Geral do MAI (UGP/SGMAI).
 - No entanto, a GNR, tem vindo e continuará a encetar todas as diligências que lhe são possíveis para o apoio e para a prossecução dessa missão.
6. ***“f) Considerar que a autorização do valor da constituição e reconstituição dos Fundos de Maneio deverá ter em conta as necessidades médias mensais da UCO, e promover que nos respetivos documentos de despesa se aponha a referência “Pago” (ponto 23);”***
- Numa ótica de melhoria contínua, tem sido feito um esforço no sentido de harmonização dos valores a atribuir, bem como, da efetiva necessidade de atribuição de fundo de maneiio (FM). A título de exemplo, verificou-se recentemente a redução do número de FM constituídos, passando de 14, nos anos de 2020 e 2021, para 12, no ano 2022.
 - No próximo ano económico, a atribuição de FM será alvo de reavaliação para eventual redução dos fundos, de acordo com as necessidades médias mensais das UCO.
 - A GNR irá ainda proceder à divulgação de instruções junto dos órgãos de gestão financeira, para garantir o cumprimento desta recomendação focando, em particular, a aposição da referência “Pago por FM” nos respetivos documentos de despesa.
7. ***“g) Promover a melhor articulação entre a SGG, DRH e DRF no controlo dos valores a cobrar pela venda de fardamento, bem como as diligências necessárias à recuperação das dívidas do pessoal (ponto 24);”***
- A GNR acolhe a recomendação, informando esse douto Tribunal que, tendo em consideração os problemas de articulação identificados e visando assegurar a eficiência na gestão de stocks de fardamento, a GNR definiu um novo modelo de gestão que passa pela externalização da gestão de fardamento.
 - O referido procedimento encontra-se em fase de lançamento (*submetido à entidade competente para autorização da despesa*), o qual visa assegurar através de operador económico especializado, a produção e distribuição individual das peças de fardamento previstas no Regulamento de Uniformes da GNR (RUGNR), através de plataforma eletrónica, bem como a produção e distribuição das dotações iniciais de fardamento para os novos ingressos na GNR.
 - Com efeito, projeta-se que a partir de 2023 (2.º semestre) os constrangimentos e onerosidade que representa a gestão de stocks de fardamento esteja suprida.



- d. No tocante às dívidas do pessoal, informa-se que, após levantamento das faturas em aberto de 2002 a dezembro de 2020, foi desencadeado o procedimento de cobrança das dívidas, tendo os militares sido notificados no sentido de procederem ao seu pagamento.
8. ***“h) Promover a adequada articulação entre as entidades externas que permita controlar de modo mais eficiente o rastreamento da cobrança de receita, designadamente das coimas aplicadas, cobradas e prescritas (ponto 25);”***
- a. A GNR acolhe a recomendação, informando esse douto Tribunal que, no âmbito da legislação rodoviária, nomeadamente no que se refere a autos de contraordenação por infrações ao Código da Estrada e legislação regulamentar, a GNR recebe os pagamentos de coimas, sendo posteriormente registados no Sistema de Contraordenação de Trânsito (SCoT) aquando do registo das infrações.
- b. No entanto, não está disponível para a GNR, através do SCoT, qualquer ferramenta automatizada que permita conhecer os montantes cobrados e depositados nas contas bancárias das entidades competentes, sendo necessário recorrer aos DUC e Guias de Depósito para tal efeito.
- c. Através do Sistema Integrado de Gestão de Autos (SIGA), da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), é possível saber o estado de pagamento de um auto em concreto, não sendo possível fazer esta pesquisa em massa.
- d. A GNR tem desenvolvido esforços, foram inclusive constituídos grupos de trabalho, no sentido de permitir à GNR associar os valores recebidos pela ANSR aos autos registados no SCoT. Esta temática foi apresentada, não só à Tutela, mas também ao Ministério das Finanças, uma vez que, a adoção de sistemas de informação integrados e partilhados entre entidades externas e de tutelas diferentes, dependerá de uma ação governativa concertada.
- e. De salientar que, com a descentralização de competências para as autarquias das infrações por estacionamento indevido, este problema agudizou-se, requerendo que o controlo dos montantes depositados seja efetuado a nível local, por cada Subunidade, conforme as autarquias inscritas nas respetivas Zonas de Ação.
- f. Ressalva-se que, por decisão da Exma. Secretária de Estado da Administração Interna, em reunião ocorrida no passado dia 3 de novembro de 2022, foi criada uma equipa de representantes da GNR, Polícia de Segurança Pública (PSP) e ANSR para interoperabilidade entre sistemas de informação, aguardando-se a primeira reunião.
9. ***“j) Reforçar o controlo na área das aquisições públicas, no que se refere à abertura atempada do procedimento contratual legalmente devido, à fundamentação da necessidade e do preço base dos procedimentos, à evidenciação do controlo na escolha do adjudicatário nos ajustes diretos e consulta prévia e à centralização da aquisição (DRL) da mesma tipologia de bens/serviços, conforme a manifestação da necessidade pelas UCO, à luz dos princípios da eficiência e da eficácia (ponto 26);”***
- a. A GNR irá proceder à criação e divulgação de instruções junto dos órgãos de gestão logística e financeira, para garantir o cumprimento da presente recomendação.



- b. Em paralelo, visando garantir a coerência dos procedimentos aquisitivos com o Código de Contratos Públicos e legislação conexas, a GNR encontra-se a projetar o desenvolvimento de uma plataforma tecnológica visando a agregação, controlo e monitorização de todo o processo de contratação pública, alargado à fase de execução do contrato.
- c. No concerne à contratação de bens que representem necessidades transversais de todas as Unidades, a DRL desencadeará as diligências necessárias para que a contratação seja feita, preferencialmente, de forma centralizada.
- 10. “j) Divulgar de forma tempestiva os contratos abrangidos pela obrigatoriedade de publicação no Portal dos Contratos Públicos (ponto 26, alínea d));”**
- A GNR irá proceder à criação e divulgação de instruções junto dos órgãos de gestão logística e financeira, para garantir o cumprimento da presente recomendação.
- 11. “k) Definir de forma precisa o regime de utilização de viaturas da GNR a militares nomeados em comissão de serviço para exercício de funções em organismos internacionais ou representações diplomáticas no estrangeiro, designados oficiais de ligação, bem como das despesas a suportar pela GNR e do respetivo registo e reporte (ponto 27);”**
- a. A GNR acolhe a recomendação, informando esse douto TdC que a regulamentação de uso de veículos da GNR, encontra-se em fase de revisão, materializada na atualização do Regulamento em vigor, salvaguardando-se a atribuição dos veículos com distribuição nominal e, em concreto, as normas de atribuição, controlo e coordenação das viaturas atribuídas aos Oficiais de Ligação do MAI, oriundos da GNR.
- b. Sobre a regulamentação das despesas e perante o usufruto por parte de Oficiais da GNR e da PSP, o processo será submetido à apreciação e decisão da Tutela, visando a promoção de normativo jurídico que regule as referidas despesas e o sistema de registo das referidas viaturas.
- 12. “l) Elaborar, nos termos do SNC-AP, as Demonstrações Financeiras e Orçamentais em consonância com as regras de contabilização aplicáveis, tendo em especial atenção a “Estrutura concetual da informação financeira pública” e as “Características qualitativas da informação incluída no relato financeiro”: promovendo o seguinte (pontos 40 a 51):**
- i. registo de todas as suas contas a receber e a pagar, nas contas/rubricas adequadas;*
- ii. mensuração adequada dos ativos fixos tangíveis (revalorizações, desreconhecimento, impatidades);*
- iii. mensuração adequada dos inventários, designadamente realizar procedimentos de reclassificação e de regularização dos bens, por forma a dar cumprimento à NCP10;*
- iv. adotar medidas de contabilização das receitas arrecadadas até ao final do ano económico, de forma atempada, e os respetivos saldos entregues nos cofres do Estado;*



v. divulgação, nas Notas às DF, de todas as informações necessárias ao reforço da transparência do relato financeiro, nomeadamente a informação económico financeira.”

- a. A GNR acolhe a recomendação, informando esse douto TdC que, dada a dimensão, os diferentes sistemas de informação, as dificuldades e os constrangimentos identificados e descritos no Relato do TdC, a GNR tem desenvolvido esforços no sentido das demonstrações financeiras (DF) espelharem os registos de todas as contas a receber e a pagar, tendo como origem dos dados a informação proveniente do GeRFiP, do SGRé, e vários módulos do SIGRI⁹.
- b. De igual modo, ao nível dos AFT, a GNR tem vindo a atualizar o valor contabilístico dos respetivos imóveis, tendo em conta o valor patrimonial tributário, de acordo com as cadernetas prediais. Assim, foram revalorizados 170 imóveis que representam 17 % daqueles afetos à GNR, sendo que, os restantes, ainda se encontram registados com valor patrimonial de € 1 (um euro). No entanto e como anteriormente referido, esta regularização depende da obtenção e processamento das respetivas cadernetas prediais, envolvendo organismos externos, situação que condiciona a celeridade de todo processo.
- c. Torna-se necessário reavaliar as instruções para reconhecimento de AFT em respeito pelo corpo conceptual do SNC-AP. Já para os AFT, dos quais não é expectável que venham a proporcionar benefícios futuros, deixam de figurar nas DF da GNR, decorrido o respetivo processo de abate e conseqüente alienação ou aniquilamento. Em termos quantitativos, em 2020, a GNR procedeu ao abate de 12.284 AFT, em 2021, um total de 22.010 e, em 2022, já procedeu ao abate de 15.535 AFT.
- d. Ao nível das imparidades, os desenvolvimentos obtidos no SGRé irão permitir avanços no reconhecimento de clientes de cobrança duvidosa e na aplicação na Norma de Contabilidade Pública 9 (NCP).
- e. Face à dispersão territorial da GNR e dos seus 28 centros financeiros gestores, identifica-se como tarefa de maior dificuldade o cumprimento da NCP 10, no tocante à mensuração adequada dos inventários e realização dos procedimentos de reclassificação e de regularização dos bens. No entanto, a GNR irá desenvolver os esforços necessários para que tal objetivo seja atingido.

Face ao exposto, mais me incumbe Sua Excelência o General Comandante-Geral, Tenente-general José Manuel Lopes dos Santos Correia, de informar Vossa Excelência o seguinte:

1. Após análise cuidada do Relato de Auditoria Financeira ao ano de 2020, lavrado por esse douto Tribunal, a Estrutura de Comando da GNR entende que o mesmo é o resultado de um aprofundado e extenso trabalho de auditoria, com respaldo num significativo conjunto de pedidos de informação com suporte documental, aos quais esta Força de Segurança procurou responder de forma pronta, transparente, completa e fiel, pesem embora as dificuldades

⁹ O SIGRI agrega o SIGPES, o SIGVC, o SIGSAD, Sistema de Gestão de Frota e o Sistema de Gestão de Armamento.



decorrentes da epidemia da doença *Corona Virus Disease – 19* (COVID-19) que afetou de forma inexorável o normal funcionamento de todas as famílias e organizações a nível mundial.

2. Este tipo de controlo e fiscalização do TdC, assente em auditorias financeiras, é sempre bem acolhido institucionalmente, designadamente numa época onde o escrutínio, a transparência e a *accountability*, entendida enquanto responsabilidade de prestar contas com ética, são cada vez mais necessários, garantindo que os organismos públicos correspondem aos seus objetivos orgânicos tendo, como fim último, a prossecução do interesse público e, na GNR em particular, a produção de segurança.
3. Em regra geral, sempre que foram identificados procedimentos ou situações de risco pela equipa de auditores desse douto Tribunal, a GNR iniciou de imediato e na medida do possível, as diligências necessárias à respetiva correção/ harmonização e mitigação dessas situações assinaladas, as quais serão demonstradas posteriormente em sede de *follow up*.
4. Por fim, todos os contributos, lições aprendidas e recomendações resultantes da presente Auditoria Financeira serão tomadas em conta no processo de revisão da Lei Orgânica da GNR e subsequentes diplomas legais em curso.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração,*

O Chefe de Gabinete

Paulo Alexandre Severino José

Tenente-Coronel



Antonio Sousa

De: Clero Rui
Enviado: 2 de dezembro de 2022, 12:27
Para: Tribunal de Contas - DAM
Cc: CIG/CMOT/CHGab
Assunto: Relatório de Auditoria à Guarda Nacional Republicana – Ano económico 2020

TRIBUNAL DE CONTAS

13648/2022
2022/12/9



Exmos Senhores,

Na sequência da notificação e possibilidade de pronúncia sobre o conteúdo do Relatório em epígrafe, informo que acompanho a posição já comunicada pelo Comando da Guarda Nacional Republicana no exercício do contraditório, através do ofício n.º 5 125043-202211-GGCG, de 28 de novembro de 2022.

Com os melhores cumprimentos,

Rui Clero



Assunto: Relato de Auditoria à Guarda Nacional – Ano económico de 2020 – Coronel João Carlos Meirim Bento, Comandante da Escola da Guarda, interino

Proc. n.º 21/2021-AUDIT - DAIV

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13505/2022
2022/11/29



Exmo. Senhor Dr. António José Botelho de Sousa

M.I. Auditor-Coordenador da Auditoria do Tribunal de Contas

Ao abrigo do princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, relativamente aos factos imputados no ponto 36 a. i) do sobredito Relato de Auditoria, informo V. Ex.ª do seguinte:

1. O contrato foi celebrado com [REDACTED], em 24/01/2020, no montante de 37.323,05€ c/IVA, tendo sido registado o cabimento em sistema na mesma data.
2. Por lapso o respetivo compromisso não foi efetuado na mesma data, tendo sido somente registado no dia 31/01/2020, não constando assim o seu número no contrato escrito.
3. O erro poderá estar relacionado com o volume de trabalho realizado na Secção de Recursos Financeiros entre os dias 23 e 31 de janeiro de 2020, onde foram registadas 98 notas de encomenda, por apenas dois militares, que além do serviço orgânico, integravam a escala de serviço de segurança à Unidade por períodos de 24H, estando nesses períodos ausentes do local habitual de trabalho, e no dia seguinte também por estarem de folga.
4. Além disso, Portugal estava em plena pandemia de Covid-19, situação que gerou fortes perturbações na atividade do serviço, sobretudo dificuldades ao nível da disponibilidade de meios humanos.
5. Apesar da falha, que reconhecemos ter existido, constata-se o seguinte:



- a) O compromisso assumido não excedeu os fundos disponíveis, tal como exige o n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e cumpria todas as restantes condições previstas no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
 - b) Todos os pagamentos ao cocontratante foram realizados dentro dos prazos estabelecidos no contrato e na lei;
 - c) Assim, foi respeitado o princípio da sustentabilidade financeira, o qual se traduz na “(...) capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir (...)”, nos termos do n.º 2 do art.º 11.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro;
 - d) Em consequência, não houve prejuízo para o interesse público nem para o interesse privado;
 - e) As funções de comando exercidas implicavam um elevado e complexo número de tarefas diárias, situação que dificultava a deteção oportuna de eventuais erros nos documentos que instruíam as decisões a tomar;
 - f) É a primeira vez que o Tribunal de Contas nos atribui responsabilidade por eventual infração financeira.
6. Considerando o exposto, julgamos que existem razões justificativas para esse Venerando Tribunal, nos termos do art.º 64.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, poder relevar a responsabilidade que eventualmente possa ser imputada.

Lisboa, 28 de novembro de 2022,

Com os melhores cumprimentos e consideração pessoal.

João Carlos Meirim Bento
Coronel GNR/Reserva



Assunto: Relato de Auditoria à Guarda Nacional – Ano económico de 2020 – Major General Pedro Miguel Andrade da Fonseca Lopes, Comandante da Unidade de Segurança e Honras de Estado

Proc. n.º 21/2021-AUDIT – DAIV

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13506/2022
2022/11/29



Exmo. Senhor Dr. António José Botelho de Sousa

M.I. Auditor-Coordenador da Auditoria do Tribunal de Contas

Ao abrigo do princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, relativamente aos factos imputados no ponto 36. a. ii) do sobredito Relato de Auditoria e nos termos do ponto 55. das Disposições Finais do mesmo Relato, informo V. Ex.ª do seguinte:

1. O contrato foi celebrado com o operador económico [REDACTED], em 11/11/2020, no montante de 48.212,06€ c/IVA, na sequência do Concurso Público Urgente n.º 04/USHE/2020.
2. De facto, verifica-se a não inclusão do n.º de compromisso (9752063359) no contrato do procedimento, irregularidade processual causada por lapso. No entanto, o cabimento e o compromisso foram canalizados para a necessidade.
3. Julgamos, assim, que a irregularidade foi motivada por lapso dos serviços administrativos da Unidade responsáveis pela instrução dos documentos contratuais submetidos a despacho. Terá contribuído para a situação, a carga excessiva de trabalho e acumulada pelos poucos militares disponíveis para o serviço, em consequência da Pandemia de Covid-19 que assolava o país.
4. Apesar dos constrangimentos referidos, existindo capacidade de financiamento, os valores devidos foram pagos ao operador económico nos prazos estabelecidos, sem desvios orçamentais para outras necessidades que pudessem ter surgido. Pode ainda afirmar-se que não houve prejuízo para terceiros.

f



5. Assim, não obstante o descuido no cumprimento da formalidade exigida, realço que:
- a) O compromisso assumido não excedeu os fundos disponíveis, tal como exige o n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, e cumpriu todas as restantes condições previstas no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
 - b) O pagamento dos serviços ao cocontratante foi efetuado no prazo fixado no contrato e de acordo com a lei;
 - c) Deste modo, foi respeitado o princípio da sustentabilidade financeira, que se traduz na "(...) *capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir (...)*", nos termos do n.º 2 do art.º 11.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro;
 - d) Em consequência, não houve prejuízo para o interesse público nem para o interesse privado;
 - e) As funções de comando exercidas implicavam um elevado e complexo número de tarefas diárias, situação que dificultava a deteção oportuna de eventuais lapsos nos documentos que instruíam as decisões a tomar;
 - f) É a primeira vez que o Tribunal de Contas nos atribui responsabilidade por eventual infração financeira.
6. Considerando o exposto, julgamos que existem razões justificativas para esse Venerando Tribunal, nos termos do art.º 64.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, poder relevar a responsabilidade que eventualmente possa ser imputada.

Lisboa, 28 de novembro de 2022,

Com os melhores cumprimentos e consideração pessoal,

Pedro Miguel Andrade da Fonseca Lopes
Major General



ASSUNTO: Relato de Auditoria à Guarda Nacional Republicana – Ano económico de 2020 –
Pedro Emanuel de Jesus Gonçalves

REFERÊNCIA: Proc. n.º 21/2021-AUDIT – DAIV

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13504/2022
2022/11/29



Exmo. Senhor Dr. António José Botelho de Sousa

M.I. Auditor-Coordenador da Auditoria do Tribunal de Contas,

Ao abrigo do princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, relativamente aos factos imputados no ponto 36 b. do Anexo 5 do sobredito Relato de Auditoria, informa-se V. Ex.º do seguinte:

1. O visado reconhece que foi efetuado o pagamento ao cocontratante [REDACTED] em data anterior à publicitação no Portal dos Contratos Públicos, portal *base*.
2. No entanto, importa contextualizar o momento da eventual prática da infração financeira imputada ao visado, para melhor se perceber a situação.
3. Estando naquele período o país a passar por grave pandemia da COVID-19, em 29/09/2020 verificou-se o início daquela que viria a ser, até à presente data, a mais forte vaga de contágios ocorridos em militares e civis que prestam serviço no aquartelamento sede do Comando da Unidade, local onde se encontram instaladas e a funcionar as Secções de Estado-Maior e algumas Subunidades, facto que determinou uma elevada percentagem de militares ausentes ao serviço por motivo da COVID-19.
4. Para melhor se perceber a dimensão dos referidos contágios, dos 170 militares e civis que naquele período estavam colocados e desempenhavam funções no referido aquartelamento, 106 daqueles estiveram ausentes ao serviço durante o mês de outubro de 2020, por motivos diretamente e indiretamente relacionados com a COVID-19, o que fez uma percentagem de absentismo de 62%.
5. Perante tais factos e por forma a mitigar os contágios em militares e civis do aquartelamento sede da Unidade, e respetivas famílias, o Exmo. Comandante da Unidade, Coronel (1906011) Cunha Rasteiro, ao abrigo do Plano de Contingência



da GNR n.º 01/20 – Prevenção, Controlo e Vigilância da infeção pela COVID-19, de 03/03/2020, e também das diversas Instruções Complementares¹ que foram, entretanto, sendo atualizadas pelo Comando Superior da Guarda e difundidas às Unidades, propôs ao escalão superior a adoção de medidas temporárias e excecionais, tendo aquelas sido autorizadas.

6. Entre as referidas medidas, determinou-se a possibilidade de alteração dos planos de férias, de forma a permitir o gozo de licenças de férias e de mérito naquele período, conseguindo-se uma redução dos efetivos no aquartelamento sede da Unidade, assim como a possibilidade dos respetivos Chefes de Secção de Estado-Maior determinarem a implementação do regime de teletrabalho, a constituição de equipas de trabalho em períodos desfasados e a adoção de horários rotativos.
7. Pelo exposto no parágrafo anterior, e verificando-se vários contágios em militares em serviço na Secção de Recursos Logísticos e Financeiros (SRLF), em 06/10/2020, o Chefe de Secção determinou a constituição de duas equipas que passariam a desempenhar serviços em períodos desfasados, de duração de 20 dias², ficando metade dos militares e civis a desempenhar funções em regime de teletrabalho e a outra metade fisicamente na Secção, como forma de assegurar os serviços mínimos.
8. No período que compreendeu o dia 07/10/2020 e 26/10/2020, um dos militares que prestou serviço em regime de teletrabalho foi a Sargento-chefe (1960553) Elisabete Sanches, que à data era a responsável pela área da contratação pública e também a única militar com perfil atribuído para a publicitação dos contratos no portal *base*, numa ótica de garantia da segregação de funções.
9. A referida militar, entre 30/09/2020 e 02/10/2020 havia gozado licença de férias, sendo que durante aquele período teve um contacto de risco com um familiar infetado com a COVID-19, motivo pelo qual lhe foi determinado um período de

¹ As Instruções Complementares n.º 09, de 15/09/2020, indicavam no seu ponto 2. que "Não obstante o reconhecido esforço levado a cabo por todos, constata-se atualmente uma tendência para o crescimento das novas casos diários de contágio da doença, intimamente associadas a um número anormal de contactos não protegidos por parte de alguns militares, com o correspondente aumento dos riscos para o restante efetivo e para as populações que servimos". determinando-se no seu ponto 3. que "Visando a prevenção de riscos de contágio na partilha de gabinetes de trabalho, nas Unidades e Estabelecimento de Ensino sediadas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e da Porto, ficam as respetivas comandantes habilitadas a preparar superiormente a adoção de horários de serviço rotativos, com horários de entrada diferenciadas, ou autorizar o regime de teletrabalho".

² Este período foi fixado com base nas evidências científicas existentes à data e de acordo com as orientações da Direção-Geral da Saúde, que determinavam um período de quarentena entre 15 a 20 dias.



MTC

- isolamento e como tal foi escolhida para integrar o primeiro grupo em regime de teletrabalho, como forma de minimizar o risco de eventual contágio aos restantes elementos da SRLF.
10. Naquele período³, encontrava-se fisicamente no aquartelamento o Sargento-ajudante (2000387) Bruno Félix, sendo, à data, o responsável pela Subsecção de Recursos Financeiros, órgão responsável pela execução e submissão a despacho dos Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP).
 11. Em virtude dos graves constrangimentos causados ao normal funcionamento da SRLF, decorrentes dos vários militares e civis em situação de quarentena ou isolamento, das dificuldades de acesso às diversas plataformas informáticas, da inexistência de equipamentos informáticos e de equipamentos telefónicos em quantidade suficiente para distribuição a todos os militares e civis em regime de teletrabalho, verificou-se uma enorme incapacidade em planear, executar e coordenar, de forma efetiva e eficiente, todas as tarefas que estão acometidas àquela Secção e aos militares e civis que aí desempenhavam funções.
 12. Tais constrangimentos causados pela COVID-19, que obrigou à implementação das medidas extraordinárias atrás descritas, determinou que houvesse descoordenação entre os dois sargentos responsáveis pela publicitação do referido contrato no portal *base* e pelo pagamento do mesmo, motivo pelo qual se verificou o incumprimento do previsto no n.º 3 do art.º 127.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), concretamente a realização do pagamento contratual em data anterior à sua publicitação no Portal dos Contratos Públicos.
 13. Associada à descoordenação já descrita a nível de execução, também naquele período se verificou o contágio do Exmo. Comandante da Unidade entre 9/10/2020 e 17/10/2020, seguida de contágio do visado entre 16/10/2020 a 29/10/2020, facto que também se revelou determinante a nível da adequada supervisão dos procedimentos já referidos.
 14. Por tudo o que atrás se encontra descrito, o lapso foi cometido sem dolo. Decorreu de uma alteração inesperada e repentina do normal funcionamento da SRLF, devido à pandemia COVID-19.

³ Entre 07/10/2020 e 26/10/2020.



15. Apesar da irregularidade, constata-se a seguinte factualidade que o visado julga idónea na avaliação da culpa:
- a. As funções de comando exercidas, à data dos factos, implicavam um elevado e complexo número de tarefas diárias, em ambiente de autêntico "caos", situação que dificultava a deteção oportuna de eventuais falhas inerentes às formalidades a cumprir, no âmbito do procedimento de contratação pública;
 - b. Detetado o erro, poucos dias depois, foi prontamente publicitado o contrato no Portal dos Contratos Públicos, em conformidade com o previsto na Lei, respeitando-se, assim, os princípios da publicidade e da transparência;
 - c. Todos os concorrentes que participaram no procedimento adjudicatório foram notificados da decisão de adjudicação, nos termos do n.º 1 do art.º 77.º do CCP, cuja decisão não foi alvo de qualquer impugnação por parte daqueles;
 - d. Também, após a publicitação no Portal dos Contratos Públicos, nenhuma entidade ou operador económico suscitou, até à presente data, quaisquer irregularidades relativas ao contrato;
 - e. Não houve qualquer lesão dos dinheiros e valores públicos, nem de terceiros;
 - f. Segundo o visado julga saber, quer o Tribunal de Contas, quer os órgãos de auditoria interna, nunca efetuaram qualquer recomendação à Secção de Recursos Logísticos e Financeiros do Comando Territorial da Guarda para correção de irregularidade de procedimento semelhante;
 - g. Por último, o visado nunca foi censurado pela prática de qualquer infração financeira.

Considerando o exposto, o visado entende que existem razões justificativas para esse Venerando Tribunal, nos termos do art.º 64.º, conjugado com o n.º 9 do art.º 65.º, ambos da Lei n.º 98/97, poder relevar a responsabilidade que eventualmente lhe possa ser imputada.

Com os melhores cumprimentos e consideração pessoal,

Guarda, 28 de novembro de 2022

Pedro Emanuel de Jesus Gonçalves
Pedro Emanuel de Jesus Gonçalves

Tenente-coronel



Exmo. Senhor Dr. António José Botelho de Sousa

M.I. Auditor-Coordenador da Auditoria do Tribunal de Contas

Pronúncia sobre o teor do Relato referente à Auditoria à Guarda Nacional Republicana,

Proc n.º 21/2021 – AUDIT - DAIV

Na sequência da análise ao relato, nomeadamente o seu ponto 38., sou a informar do seguinte:

1. Relativamente ao conteúdo das situações em crise, as mesmas reportam-se ao ano de 2020, em que desempenhava as funções de Chefe da Divisão de Aquisições, sendo que em 22 de setembro do mesmo ano, deixei de desempenhar qualquer função na Guarda Nacional Republicana, por força da minha nomeação em organismo internacional, nomeadamente em missão civil da EU. Assim, face ao hiato temporal existente, queira desde já considerar as minhas desculpas face a qualquer imprecisão da minha parte.
2. À data dos factos, a manutenção do sistema SIGRI, era assegurado pela empresa [REDACTED] na sequência de um Concurso Limitado por Prévia Qualificação (CLPQ) do ano 2015, cuja tramitação decorreu na Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Administração Interna (DSUMC). A partir de 2019, com recurso a um Ajuste Direto, estando o mesmo enquadrado no CLPQ referido.
3. No âmbito das suas competências, no decurso do ano de 2018, a Divisão de Aquisições, após receção e cumprimento de instruções por parte da DSUMC, iniciou o processo para obtenção dos encargos plurianuais. Todos os encargos relativos ao processo em apreço foram previstos no Orçamento da GNR (anos 2019, 2020 e 2021) com referência a 26OUT2018 (Mapa de caracterização de instrumentos de 26OUT2018 - *Anexo 1*).
 - a. A autorização foi concedida em 19 de Dezembro de 2018 (Portaria n.º 717-C/2018).
 - b. Após obtenção da referida autorização, promoveu-se o início do processo, nomeadamente com a elaboração das peças procedimentais para posterior tramitação, que atendendo ao valor e à complexidade do serviço, materializou-se em novo CLPQ.
4. A Divisão de Aquisições encetou e promoveu todas as diligências para que o processo fosse o mais rigoroso e célere possível, nomeadamente o estabelecimento de contactos internos para a nomeação de um gestor do contrato, considerando que o então existente e proposto pelo órgão técnico, havia sido transferido para um organismo externo à GNR, e ao estabelecimento de contactos com a Tutela a fim de se obter a autorização necessária para o lançamento do procedimento.
5. O processo foi submetido hierarquicamente para aprovação a 06 de junho de 2019 tendo sido devolvido aprovado e assinado por Sua Excelência o Secretário de Estado da Proteção Civil, somente em 17 de setembro de 2019 (*Anexo 2*).
6. Atendendo aos prazos processuais a outorga do contrato apenas ocorreu a 26 de março de 2020 (*Anexo 3*), sendo que o compromisso orçamental foi realizado a 23 de março de 2020 (antes da outorga do contrato) e a nota de encomenda foi aprovada a 26 de março pelo valor de 530 130 € (*Anexo 4*).
7. A fatura em apreço data do dia 31 de março de 2020, posterior ao compromisso e à nota de encomenda, bem como à assinatura do contrato, e a mesma faz referência ao procedimento



- CLPQ n.º 1/2020. Sublinha-se que a Divisão de Aquisições da Direção de Recursos Logísticos não detém a competência para realizar a monitorização do contrato.
8. O documento foi confirmado pelo gestor do contrato, certificando a boa prestação do serviço, bem como, a sua inclusão no contrato celebrado na sequência do CLPQ n.º 1/2020.
 9. O pagamento (PAP n.º 1000001106, de 01JUN20 – Anexo 5) foi validado após verificação pelos serviços competentes, com base nessa certificação.
 10. Atendendo às complexas e exigentes funções de chefia de que estava investido, face ao enorme volume de trabalho, não me era possível avaliar com completo pormenor a totalidade do trabalho produzido, pelo que posso assumir em tese, em determinados momentos, alguma desconformidade.
 11. A constante rotação de pessoal aliada aos parcos recursos humanos com que nos confrontávamos, pode também ter contribuído para a possibilidade de existirem debilidades no processo de verificação. Refiro, a título de exemplo, que durante os 2 anos que assumi a chefia da Divisão, a Repartição Financeira foi chefiada por 3 militares diferentes (dois deles interinamente).
 12. Durante o ano de 2018, foi publicado o Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, o qual revogou o Artigo 161.º- Alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro. Decorrente desta alteração todos os procedimentos cujo preço base era superior a € 150.000 (valor sem IVA), cuja tramitação competia à SGMAL\DSUMC, passaram a ser responsabilidade das forças, in caso da GNR, exceto os que se realizavam no âmbito do SNCP ou cujo financiamento seja da LPIEFSS. Devido ao aumento do volume de trabalho, foi solicitado o reforço do efetivo da Direção de Recursos Logísticos, ainda no ano de 2018, com especial atenção para o efetivo da Divisão de Aquisições, o qual nunca aconteceu. Pelo contrário aquando da revisão do quadro orgânico do Comando de Recursos Internos, o efetivo foi reduzido.
 13. À data, lamentavelmente, o país já atravessava um período complicado relacionado com a pandemia COVID, originando que parte das tarefas fossem desenvolvidas em regime de teletrabalho.

Neste contexto, nos termos do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (LOPTC), poderá julgo que esse venerando Tribunal poderá relevar a responsabilidade que possa eventualmente ser imputada considerando o exposto, designadamente:

- a) Não foi afetado o princípio da concorrência, nem os direitos e interesses de terceiros;
- b) O único beneficiado foi o interesse público, princípio fundamental que vincula a Administração Pública, ex vi n.º 1 do art.º 266.º da CRP;
- c) A Divisão de Aquisições é competente para a promoção e organização dos procedimentos para aquisição de bens e serviços, mas não detém qualquer competência quanto à monitorização dos mesmos.
- d) A Direção de Recursos Logísticos, através da Divisão de Aquisições, a fim de garantir a celeridade e rigor necessários, sempre assumiu durante o processo uma atitude pró-ativa.
- e) Durante o acompanhamento e monitorização foi considerado que o serviço prestado decorreu no âmbito do contrato celebrado a 26 de março. O pagamento da fatura em apreço apenas ocorreu após confirmação da boa prestação do serviço, por parte do respetivo gestor do contrato.
- f) A dotação e respetiva previsão da despesa estava inscrita no orçamento do ano 2020.
- g) A situação apenas foi detetada já no final do ano económico.
- h) O compromisso orçamental foi realizado antes da outorga do respetivo contrato.
- i) A nota de encomenda foi assinada a 26 de março, antes da data da respetiva fatura (31MAR20).

- j) Os factos relatados, tal como reconhecido por esse douto Tribunal, são manifestamente de natureza negligente.
- k) A situação em apreço é primária para o visado.

Com os melhores cumprimentos e consideração pessoal

Assinado por: **RUI ALEXANDRE PEIXE ELEUTÉRIO**
Num. de identificação:
Data: 2022.11.27 20:07:33+01'00'





TRIBUNAL DE CONTAS

Exmo. Senhor Dr. António José Botelho de Sousa
M.I. Auditor-Coordenador da Auditoria do Tribunal de Contas

E 13507/2022
2022/11/29



Pronúncia sobre o teor do Relato referente à Auditoria à Guarda Nacional Republicana,
Processo n.º 21/2021 – AUDIT – DAIV

Em resposta ao V/ Ofício n.º S-41038/2022, de 17/11, leva-se ao conhecimento de V. Exa. o seguinte:

1. Relativamente aos factos imputados no Ponto 38 b. do Relatório de Auditoria à Guarda Nacional Republicana – Ano económico de 2020, estes reportam-se ao início de 2020, período em que o signatário desempenhou as funções de Diretor de Recursos Logísticos, tendo deixado de desempenhar essas funções em 14 de setembro desse ano. Atendendo ao tempo entretanto decorrido, e à dificuldade em recordar com precisão os factos então ocorridos, procedeu-se a uma leitura do processo, no sentido de minimizar eventuais imprecisões.
2. Assim, depois de se analisar o processo, e com base na Informação prestada pela GNR, através do Ofício n.º S069435-202207, de 04/07/2022, do Gabinete do Comandante-Geral da GNR, cuja cópia se anexa, informa-se que:
 - a. Em outubro de 2020 o Chefe da Repartição Financeira deparou-se com a falta de fundos disponíveis para pagar as faturas de novembro e dezembro relativas à prestação dos serviços do SIGRI executados pela [REDACTED] ao abrigo do contrato celebrado na sequência do CLPQ n.º 01/DRL/DA/2019, cuja vigência produziu efeitos a partir do dia 26/03/2020.
 - b. Uma vez que tinha sido emitida uma nota de encomenda em 26 de março de 2020, relativa aos 10 meses do ano de 2020, que cobria precisamente a execução dos serviços objeto do contrato celebrado no âmbito do CLPQ n.º 01/DRL/DA/2019, foi indagado o motivo da insuficiência orçamental.
 - c. Nas diligências efetuadas o Chefe da Repartição Financeira terá concluído que a situação se deveu ao facto de ter sido paga uma fatura no valor de 159.039,00€, relativa aos serviços de manutenção do SIGRI prestados pela [REDACTED] durante o primeiro trimestre de 2020 – cujo valor e prazo de execução se confirma na nota de encomenda e fatura em anexo.
 - d. De referir que o conteúdo da nota de encomenda e da fatura surge associado ao CLPQ e que o pagamento da fatura ocorreu em 01/06/2020, após confirmação da execução dos serviços em 25/05/2020, aferível também no processo através do Relatório da Comissão de Acompanhamento dos trabalhos executados pela [REDACTED].
 - e. Assim, constatou-se que existiu um vazio procedimental, entre o dia 1 de janeiro de 2020 e o dia 25 de março de 2020, devido à impossibilidade da atribuição de efeitos retroativos ao contrato, relativo ao CLPQ n.º 01/DRL/DA/2019, ou a prorrogação do anterior, inerente ao AD n.º 02/DRL/DA/2019. Isto porque o contrato ao abrigo deste procedimento terminou a sua vigência em 31/12/2019 e o contrato ao abrigo do CLPQ n.º 01/DRL/DA/2019 vigorou a partir do dia 26/03/2020.
 - f. O pagamento efetuado pela GNR à Lusodata, S.A. foi condicionado pela cláusula 3.ª do contrato (relativo ao Ajuste Direto n.º 02/DRL/DA/2019), cuja redação criou a convicção que se mantinha vigente até se iniciar o contrato celebrado ao abrigo do Concurso Limitado por Prévia Qualificação N.º 01/DRL/DA/2019.



- g. Concretamente a cláusula 3.ª do contrato previa o seguinte: "O contrato inicia a sua vigência em 01 de janeiro de 2019, e termina aquando da entrada em vigor do procedimento por Concurso Limitado por Prévia Qualificação, a desenvolver com vigência para os anos de 2019, 2020 e 2021 (...)". Na verdade, a redação desta disposição contratual era propícia ao erro. (sublinhado e negrito nosso).
- h. Apesar do exposto, no caso concreto, o interesse público e princípio da concorrência não foram prejudicados – salvo melhor opinião desse douto Tribunal – considerando o seguinte:
- 1) Os serviços objeto do contrato em análise são imprescindíveis para a atividade da GNR. Constituem um suporte vital à atividade operacional, cujo escopo é a segurança interna do país, nos termos legalmente previstos, concretamente, no n.º 1 do art.º 272.º da CRP, n.º 1 e n.º 3 do art.º 1.º e art.º 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto e art.º 3.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.
 - 2) A interrupção das prestações contratuais em apreço implicaria um grave prejuízo, limitava a atividade da GNR, privando esta força de segurança da capacidade para cumprir cabalmente a missão a que está adstrita - a realização do interesse público.
 - 3) Por outro lado, as necessidades não eram possíveis de colmatar (ainda que temporariamente) por intermédio dos recursos próprios da entidade adjudicante – pois não existe pessoal e meios técnicos aptos. Também um novo procedimento adjudicatório intercalar de natureza concorrencial, considerando os prazos legais para a tramitação associada a este (envolvendo uma fase de apresentação de candidaturas e qualificação dos candidatos) não permitiria assegurar tempestivamente a aquisição dos serviços.
 - 4) Em 1 de janeiro de 2020 não estava concluído o Concurso Limitado por Prévia Qualificação N.º 01/DRL/DA/2019, pelo que a adoção de novo procedimento adjudicatório (ajuste direto) teria como cocontratante o mesmo operador económico [REDACTED]. Acresce que aquele foi um procedimento de natureza concorrencial onde apenas participou o operador económico [REDACTED] que não tivessem ocorrido atrasos na decisão de contratar e na tramitação (próprios de um procedimento daquele tipo) teria sido o adjudicatário em janeiro de 2020, por isso não foram lesados direitos e interesses de terceiros – a concorrência não foi afetada.
3. Atendendo às complexas e exigentes funções de chefia de que estava investido, tendo a Direção três Divisões à sua responsabilidade, e face ao enorme volume de trabalho, não era possível verificar com a profundidade desejável, o enorme volume de trabalho produzido pelas três Divisões, pelo que se assume que as decisões são, muitas vezes, tomadas em função do proposto e que não se consegue monitorizar, verificar e avaliar totalmente para assegurar que estão isentas de erros, o que potencia a possibilidade de existirem, em determinados momentos, desconformidades.
4. Também as Divisões da DRL lutavam com falta de meios humanos para monitorizar tantos contratos, estando sujeitas a um enorme volume de trabalho, resultando, muitas vezes, numa incapacidade para apoiar convenientemente o órgão decisor.
5. De facto, em 2018, foi publicado o Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, o qual, através do seu Artigo 161.º - Alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro – produziu alterações às competências da Secretaria-Geral do MAI (SGMAI), e decorrente desta alteração, todos os procedimentos de preço base superior a 150.000€ (valor sem IVA), e cuja tramitação competia até então à SGMAI, passaram a ser responsabilidade dos Serviços – GNR, PSP, SEF – (exceção aos procedimentos no âmbito do SNCP e da LPIEFSS).



6. Este aumento do volume de trabalho veio juntar-se ao já sentido com a publicação da Lei n.º 10/2017, de 03 de março - Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna, que vigorou de 2017 a 2021 e que já vinha sobrecarregando toda a Direção de Recursos Logísticos, nomeadamente na colaboração com o MAI na elaboração dos Cadernos de Encargos dos procedimentos associados às necessidades da Guarda, na cedência de elementos da DRL para a constituição dos júris dos procedimentos e de gestores de contrato.
7. A agravar toda esta situação, em 2020 o país viveu um período muito complexo provocado pela pandemia COVID-19, sendo que, nesta altura, parte do trabalho já decorria em regime de teletrabalho, estando os serviços da DRL que funcionavam em ambiente de grande proximidade e comunicação, ainda a ambientarem-se a uma nova realidade de trabalho à distância.
8. Neste contexto, apesar da irregularidade que reconhecemos ter existido, constata-se a seguinte factualidade que julgamos idónea na avaliação da culpa:
 - a. O comportamento (descuido) manifestamente negligente, no cumprimento da formalidade exigida;
 - b. As funções de Direção exercidas, à data dos factos, implicavam a tomada de decisões sobre um complexo e enorme volume de trabalho produzido pelas três Divisões que chefiava;
 - c. A situação anterior gera dificuldades na deteção oportuna de eventuais falhas inerentes às formalidades a cumprir no âmbito dos procedimentos de contratação pública;
 - d. Que não foi afetado o princípio da concorrência, os direitos e interesses de terceiros;
 - e. Que o único beneficiado foi o interesse público, princípio fundamental que vincula a Administração Pública, ex vi n.º 1 do art.º 266.º da CRP;
 - f. O valor pago ao operador económico [REDACTED] foi o correspondente ao serviço prestado, a que tinha direito de harmonia com a decisão do Acórdão Arbitral, do CAAD, de 17/05/2022, no Processo n.º 13/2021-A, que refere, designadamente: *"Consequentemente o pagamento já efetuado pela Demandante à Demandada mostra-se devido (...)".* (sublinhado e negrito nosso);
 - g. Consequentemente, não foram lesados dinheiros públicos;
 - h. É a primeira vez que o Tribunal de Contas nos atribui responsabilidade por eventual infração financeira.
9. Considerando o exposto, julgamos que existem razões justificativas para esse Venerando Tribunal, nos termos do art.º 64.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, poder relevar a responsabilidade que eventualmente possa ser imputada.

Lisboa, 28 de novembro de 2022,

Com os melhores cumprimentos e consideração pessoal

Paulo Jorge Vitorino dos Santos
Coronel/Reserva