

# Auditoria à Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS)

RELATÓRIO N.º 14/2024

2.ª SECÇÃO



**TC**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS

PROCESSO N.º 3/2023 – AUDIT



|                                                                                   | Pág.      |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ÍNDICE</b>                                                                     |           |
| SUMÁRIO EXECUTIVO .....                                                           | 6         |
| CONCLUSÕES GERAIS.....                                                            | 6         |
| Recomendações.....                                                                | 8         |
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                        | <b>9</b>  |
| 1.1. Âmbito e objetivos .....                                                     | 9         |
| 1.2. Metodologia .....                                                            | 9         |
| 1.3. Colaboração .....                                                            | 10        |
| 1.4. Exercício do contraditório.....                                              | 10        |
| <b>2. ENQUADRAMENTO .....</b>                                                     | <b>11</b> |
| <b>3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....</b>                                           | <b>17</b> |
| <b>3.1. PLANEAMENTO .....</b>                                                     | <b>17</b> |
| 3.1.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO .....                                               | 17        |
| 3.1.2. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....                                                | 18        |
| 3.1.3. INDICADORES.....                                                           | 18        |
| 3.1.4. ORÇAMENTAÇÃO .....                                                         | 19        |
| 3.1.5. CATIVAÇÕES.....                                                            | 20        |
| 3.1.6. PLURIANUALIDADE.....                                                       | 21        |
| <b>3.2. EXECUÇÃO .....</b>                                                        | <b>23</b> |
| 3.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA .....                                       | 23        |
| 3.2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA DA DESPESA.....                           | 26        |
| 3.2.3. EXECUÇÃO MATERIAL .....                                                    | 33        |
| 3.2.4. PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS E EMPREITADAS.....               | 33        |
| <b>3.3. ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO.....</b>                                   | <b>37</b> |
| 3.3.1. PROCEDIMENTOS DE ACOMPANHAMENTO, DE CONTROLO E INFORMAÇÃO DE REPORTE ..... | 37        |
| <b>3.4. IMPACTO DAS MEDIDAS ADOTADAS NA LPIEFSS/DLPIEFSS .....</b>                | <b>39</b> |
| <b>4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>                                       | <b>40</b> |
| <b>5. DECISÃO .....</b>                                                           | <b>40</b> |
| FICHA TÉCNICA.....                                                                | 42        |
| ANEXO 1 – METODOLOGIA.....                                                        | 43        |
| ANEXO 2 – CARACTERIZAÇÃO DA SGMAI.....                                            | 45        |
| ANEXO 3– PROGRAMAÇÃO DA LPIEFSS 2017 E DLPIEFSS .....                             | 53        |
| ANEXO 4 – RECEITA 2020 - 2023.....                                                | 54        |
| ANEXO 5 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA.....                                   | 55        |
| ANEXO 6 - AUTOPAGAMENTOS.....                                                     | 56        |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| ANEXO 7 - EXECUÇÃO MATERIAL..... | 57 |
| ANEXO 8 – BASE GOV.....          | 58 |
| ANEXO 9 – CONTRADITÓRIO .....    | 60 |



## SIGLAS

|           |                                                                                                 |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AR        | Assembleia da República                                                                         |
| AT        | Autoridade Tributária e Aduaneira                                                               |
| CCP       | Código dos Contratos Públicos                                                                   |
| DGO       | Direção-Geral do Orçamento                                                                      |
| DGTF      | Direção-Geral do Tesouro e Finanças                                                             |
| DL        | Decreto-Lei                                                                                     |
| DLPIEFSS  | Decreto-Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança |
| DPF       | Divisão de Projetos Financeiros                                                                 |
| DPIE      | Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos                                        |
| DUC       | Documento Único de Cobrança                                                                     |
| EAAO      | Equipamento de Apoio à Atividade Operacional                                                    |
| EFE       | Equipamento para Funções Especializadas                                                         |
| EPI       | Equipamento de Proteção Individual                                                              |
| ESPAP     | Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.                                |
| FF        | Fonte de Financiamento                                                                          |
| FSS       | Forças e Serviços de Segurança                                                                  |
| GerFIP    | Gestão de Recursos Financeiros em Modo Partilhado                                               |
| GNR       | Guarda Nacional Republicana                                                                     |
| IGCP      | Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública-IGCP, E.P.E.                                |
| LEO       | Lei de Enquadramento Orçamental                                                                 |
| 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                                                             |
| PAP       | Pedido de Autorização de Pagamento                                                              |
| PdC       | Ponto de Contacto                                                                               |
| PGRIC     | Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas                                      |
| PLC       | Pedido de Libertação de Crédito                                                                 |
| PSP       | Polícia de Segurança Pública                                                                    |
| RASI      | Relatório Anual de Segurança Interna                                                            |
| RCM       | Resolução do Conselho de Ministros                                                              |
| RELPIEFSS | Relatório de execução da LPIEFSS                                                                |
| RI        | Receita de Impostos                                                                             |
| RNAP      | Reposições Não Abatidas ao Pagamento                                                            |
| RP        | Receita Própria                                                                                 |
| SCEP      | Sistema Central de Encargos Plurianuais                                                         |
| SEF       | Serviço de Estrangeiros e Fronteiras                                                            |
| SGMAI     | Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna                                         |
| SIIE      | Sistema de Informação dos Imóveis do Estado                                                     |
| SIG-CP    | Sistema de Informação de Gestão - Contratação Pública                                           |
| SIGO      | Sistema de Informação de Gestão Orçamental                                                      |
| SNC-AP    | Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas                          |
| SIRESP    | Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.                                        |
| STIC      | Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação                                              |
| TdC       | Tribunal de Contas                                                                              |

## SUMÁRIO EXECUTIVO

- (1) A Lei n.º 10/2017, de 3 de março (LPIEFSS 2017), estabeleceu a programação dos investimentos na modernização e operacionalidade das Forças e Serviços de Segurança (FSS) sob tutela do membro do Governo responsável pela área da administração interna, para o quinquénio de 2017-2021.
- (2) Na prossecução desses objetivos foram estabelecidas 7 medidas: Infraestruturas, Veículos, Armamento, Equipamento para Funções Especializadas (EFE), Equipamento de Proteção Individual (EPI), Equipamento de Apoio à Atividade Operacional (EAAO) e Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação (STIC).
- (3) O Decreto-Lei (DL) n.º 54/2022, de 12 de agosto (DLPIEFSS), estabelece a programação de infraestruturas e equipamentos para o período de 2022-2026, contemplando, à semelhança da Lei anterior, 7 medidas destinadas às FSS, no montante global de 607 M€, o que corresponde a um acréscimo de 33,6% face à dotação total da Lei anterior. Do montante global previsto, 440 M€ (72,5%) são financiados por Receitas de Impostos (RI). O DLPIEFSS é idêntico à lei anterior, destacando-se como principal diferença, para além dos respetivos mapas de programação, a exclusão da previsão de cativações orçamentais.
- (4) Compete ao Governo, através do membro responsável pela área da administração interna, promover a execução orçamental, financeira e material da LPIEFSS, colaborando no seu planeamento as FSS, que indicam as suas necessidades anuais.
- (5) A entidade coordenadora da execução da Lei é a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), sendo beneficiárias, para além da SGMAI, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP) e o extinto Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).
- (6) Neste contexto, foi efetuada uma apreciação, em geral, da execução da LPIEFSS, em 2020, 2021, 2022 e 2023, na SGMAI e, em particular, nos serviços Beneficiários. Para o efeito, o exame apoiou-se, essencialmente, em 23 contratos, com execução em 2022 das 7 medidas e na informação constante dos instrumentos de gestão, bem como nos Relatórios de execução anual da LPIEFSS e do DLPIEFSS (RELPIEFSS), e nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI).

## CONCLUSÕES GERAIS

- (7) O exame do articulado da LPIEFSS, do DLPIEFSS, dos RELPIEFSS (2020, 2021, 2022 e 2023) e dos RASI, continuou a não evidenciar a adoção de um modelo adequado de planeamento, nem o contributo de objetivos que devem garantir a apreciação dos resultados e da adequada execução e acompanhamento, à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia.
- (8) Não foram formulados objetivos concretos nem apresentados indicadores com vista a avaliar os resultados esperados e os impactos produzidos com a implementação da LPIEFSS e do DLPIEFSS.



- (9) A SGMAI estabeleceu normativos e orientações técnicas para uniformização de procedimentos e de prestação de informação, embora não haja evidência de que incluam indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos da LPIEFSS/DLPIEFSS, apesar de a componente orçamental e financeira ser monitorizada e controlada através do SIGO.
- (10) Ocorreu uma reduzida taxa de execução orçamental e financeira da LPIEFSS, nomeadamente em 2021 (cerca de 41%), situação que se agravou progressivamente nos anos seguintes, nomeadamente no DLPIEFSS, em 2022 (15%) e em 2023 (14%).
- (11) Não se mostra realizada uma análise do cumprimento dos objetivos, nem do resultado da implementação das medidas que se pretendiam atingir pela LPIEFSS, o que não favorece a análise do seu mérito e exequibilidade, dificultando a formulação de novas leis adequadas às necessidades das FSS.

### OBSERVAÇÕES (SÍNTESE)

- (12) O manual de procedimentos instituído pela SGMAI demonstrou constituir um instrumento auxiliar ao cumprimento normativo no que respeita à execução das medidas e dos projetos que lhes estão associados.
- (13) Para efeitos de acompanhamento da LPIEFSS é incluído no RASI, a remeter à Assembleia da República (AR), um capítulo contendo a informação necessária ao controlo da execução de cada medida e dos compromissos assumidos, elaborando ainda a SGMAI um relatório anual (RELPIEFSS) para efeitos de acompanhamento da execução orçamental, financeira e material da Lei, embora não resulte de uma obrigação legal.
- (14) Relativamente ao reporte sobre os resultados alcançados com a execução da LPIEFSS, designadamente apoiado em indicadores de economia, eficiência e eficácia, nada consta nos RASI e nos RELPIEFSS.
- (15) As receitas em 2022 foram provenientes: do Orçamento do Estado – receita de impostos; saldos orçamentais apurados resultantes da execução da Lei n.º 10/2017, de 3 de março; verbas obtidas pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) – coimas, infrações rodoviárias e fundo de garantia automóvel; GNR e PSP – Coimas; SEF e Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC) – taxa aeroportuária; Direção-Geral de Tesouro e Finanças (DGTF) – rendas de imóveis; Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) – reembolso do IVA e outras receitas, designadamente as provenientes de financiamento autárquico e europeu.
- (16) A SGMAI não dispõe de mecanismos que permitam concluir se as receitas transferidas pelas outras entidades contemplam as percentagens de receitas estabelecidas na Lei. A transferência tardia do valor das rendas dos imóveis evidencia uma falta de controlo, pela SGMAI, da cobrança das receitas próprias.
- (17) Verificou-se uma fraca taxa de rentabilização dos imóveis afetos às FSS, sendo que, em 2022, apenas dois imóveis foram rentabilizados através de arrendamentos e em 2023 foi aprovada a alienação de um imóvel e o arrendamento de outro. Acresce referir que não foram identificados, de forma clara e evidente, os imóveis registados e afetos às FSS nos dados extraídos do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE).

- (18) A programação prevista apresenta, para cada ano, para as medidas Infraestruturas e STIC, uma dotação acima dos 75% do montante global anual. A medida que apresenta em 2022-2026 menor dotação é a medida EAAO, seguida de Armamento e EPI, à semelhança do previsto para o quinquénio 2017-2021.
- (19) A previsão estimada no orçamento inclui as Receita de Impostos - RI, a informação fornecida pelos organismos que transferem RP para a LPIEFSS e os saldos transitados, que no fim de cada ano económico são apurados em 3 das 7 medidas, concretamente em relação às medidas de Infraestruturas, Armamento e EPI.
- (20) A transição dos saldos de RP e de RI da LPIEFSS 2017 para o DLPIEFSS teve por base os saldos orçamentais apurados na execução da LPIEFSS 2017, relativamente às medidas de Infraestruturas, Armamento e EPI, e submetida na plataforma da Direção-Geral do Orçamento (DGO). A SGMAI, até agosto de 2022 (data da publicação do DLPIEFSS), apenas efetuou os pagamentos dos compromissos anteriormente assumidos ao abrigo da LPIEFSS 2017.
- (21) As dotações iniciais e as corrigidas e os pagamentos evidenciados pelos registos no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) não se mostram coincidentes com os Relatórios de Execução da LPIEFSS (RELPIEFSS) e os RASI de 2020, 2021, 2022 e 2023, designadamente devido aos “*autopagamentos*” para a transição de saldos de RI e à indemnização à SIRESP, S.A.
- (22) Verifica-se uma reduzida taxa de execução orçamental e financeira, a qual tem vindo a decrescer de 2020 a 2023. As medidas com maiores taxas de execução orçamental em 2020 e 2021 são EFE, veículos e STIC, esta última também em 2022 e 2023.
- (23) É utilizada a plataforma eletrónica de contratação pública nos procedimentos pré-contratuais, cuja análise permitiu concluir que os mesmos se encontram, em geral, adequadamente instruídos e com as autorizações prestadas pelas entidades competentes.
- (24) Não foram demonstrados instrumentos e mecanismos que permitam evidenciar o controlo relativamente à escolha das entidades convidadas a apresentar propostas de acordo com o artigo 113.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP), ainda que não tenha sido detetado o seu incumprimento.
- (25) Nos contratos reduzidos a escrito analisados verificou-se que o respetivo clausulado contém, em geral, os elementos conforme estabelecido no CCP, incluindo, entre outras, a informação respeitante à assunção de compromissos e à identificação do gestor do contrato, o qual, embora não evidencie a utilização de indicadores de execução contratual, confirma a receção dos bens, ainda assim não diretamente, mas após a obtenção dessa informação por parte dos membros das FSS.
- (26) As FSS elaboram o auto de receção dos bens com vista à posterior emissão do auto de cedência por parte da SGMAI, o qual é emitido com atrasos relativamente ao estabelecido, implicando desconformidades nos reportes das informações produzidas. A SGMAI não dispõe de informação atualizada e concreta sobre a localização dos bens/equipamentos entregues às FSS.



## RECOMENDAÇÕES

1. Deve a SGMAI diligenciar por:
  - a) Criar mecanismos que possibilitem o controlo das receitas cobradas e a cobrar, bem como a confirmação da percentagem transferida, e a criação de procedimentos de informação e de comunicação, para este efeito, junto das entidades que financiam a LPIEFSS.
  - b) Planificar e criar procedimentos com vista a aumentar a eficiência na rentabilização dos imóveis não utilizados pelas FSS nas suas atividades operacionais.
  - c) Promover a identificação de forma clara e evidente dos imóveis afetos às FSS no SIIE.
  - d) Fixar indicadores que permitam efetuar uma avaliação do grau de execução da lei, com o objetivo da racionalidade e eficiência na realização da despesa pública e na prossecução da segurança interna.
  - e) Elaborar, aprovar e publicitar o relatório de execução da LPIEFSS atempadamente, de modo a permitir uma avaliação global da Lei e a possibilitar a identificação das prioridades para o planeamento do ano seguinte.
  - f) Criar procedimentos e mecanismos de cumprimento no que respeita à transferência dos equipamentos para as FSS, de modo a transmitir fiabilidade e transparência ao processo.

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Âmbito e objetivos

1. A Auditoria à Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) consta do Programa de Fiscalização para 2024, aprovado pela Resolução n.º 2/2023-2.ª Secção, de 7 de dezembro de 2023, e enquadra-se no Plano Trienal do Tribunal de Contas (TdC) para 2023-2025<sup>1</sup>.
2. A presente auditoria combinada<sup>2</sup> teve como objetivo examinar a execução orçamental, física e financeira da LPIEFSS de 2020 a 2023, à luz dos instrumentos legais aplicáveis, do modelo de planeamento adotado e dos sistemas de gestão e controlo existentes, e formular uma opinião/juízo sobre a conformidade e o cumprimento do quadro legal, institucional, orgânico e funcional de planeamento e de execução da LPIEFSS em 2022.
3. A LPIEFSS, aprovada pela Lei n.º 10/2017, de 3 de março, estabelece um conjunto de investimentos a desenvolver no âmbito do Ministério da Administração Interna (MAI), para o quinquénio de 2017-2021. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 54/2022, de 12 de agosto (DLPIEFSS), dando continuidade aos investimentos planeados, veio estabelecer a sua programação para o quinquénio de 2022-2026.
4. Tendo em conta a alteração da programação ocorrida através da publicação do DL n.º 54/2022, que entrou em vigor em 15 de agosto de 2022, estabeleceu-se como referência temporal o ano de 2022 e 2023, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores (2020 e 2021).
5. Para o efeito, formularam-se as questões seguintes:
  - a. O financiamento obtido correspondeu ao investimento programado na LPIEFSS?
  - b. A execução orçamental, financeira e material das medidas da LPIEFSS foi atingida conforme previsto?
  - c. Os sistemas de informação para a gestão, de acompanhamento e monitorização da LPIEFSS revelaram-se eficazes?

### 1.2. Metodologia

6. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do TdC, do Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais e, também, as

---

<sup>1</sup> De acordo com artigo 37.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTdC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, e pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

<sup>2</sup> Auditoria de desempenho e auditoria de conformidade, sendo que, no âmbito do *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements* (IFPP), se aplicam as ISSAI 100, ISSAI 300, ISSAI 400, ISSAI 3000, ISSAI 4000 e os GUID 3910, GUID 3920. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>.

normas e métodos que decorrem do Regulamento do TdC<sup>3</sup>. A metodologia e os procedimentos adotados são sumariamente descritos no Anexo 1.

7. Atentas as áreas de atuação e as atividades relacionadas, os trabalhos de auditoria desenvolveram-se, sobretudo, na Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, entidade executora e coordenadora da LPIEFSS, envolvendo particularmente a Divisão de Projetos Financeiros (DPF) e a Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos (DPIE). Decorreram também junto das seguintes forças e serviços de segurança enquanto entidades beneficiárias: Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública.
8. A auditoria teve como referência os Relatórios de Execução da LPIEFSS e os Relatórios Anuais de Segurança Interna de 2020 a 2023 elaborados pela SGMAI, tendo o exame incidido sobre o financiamento e a execução das medidas da LPIEFSS.
9. Considerou-se ainda a informação prestada pela Direção-Geral do Orçamento e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, nomeadamente os dados/informações registados no Sistema de Informação de Gestão Orçamental e no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado.

### 1.3. Colaboração

10. Regista-se a disponibilidade e a boa colaboração por parte dos dirigentes e trabalhadores da SGMAI e dos elementos da GNR e PSP, no fornecimento dos documentos e informações necessárias.

### 1.4. Exercício do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório<sup>4</sup>, o Juiz Relator determinou o envio do Relato de Auditoria à LPIEFSS, ao Ministro da Administração Interna, ao Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna, ao Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública e ao Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana<sup>5</sup>, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo. Exerceu o direito de contraditório o Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna<sup>6</sup>, cujas alegações foram introduzidas no Anexo 9, apresentando observações e informação atualizada que, sempre que pertinentes, motivaram a sua inserção e comentários nos correspondentes pontos do Relatório.

<sup>3</sup> Regulamento n.º 112/2018, de 15 de fevereiro, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, designadamente o n.º 2 do seu artigo 22.º, alterado pela nova redação introduzida pelo artigo 4.º da Resolução n.º 3/2023-PG, de 15 de dezembro, aprovado pelo Plenário Geral, publicada no DR, 2.ª série, n.º 5, de 8 de janeiro de 2024.

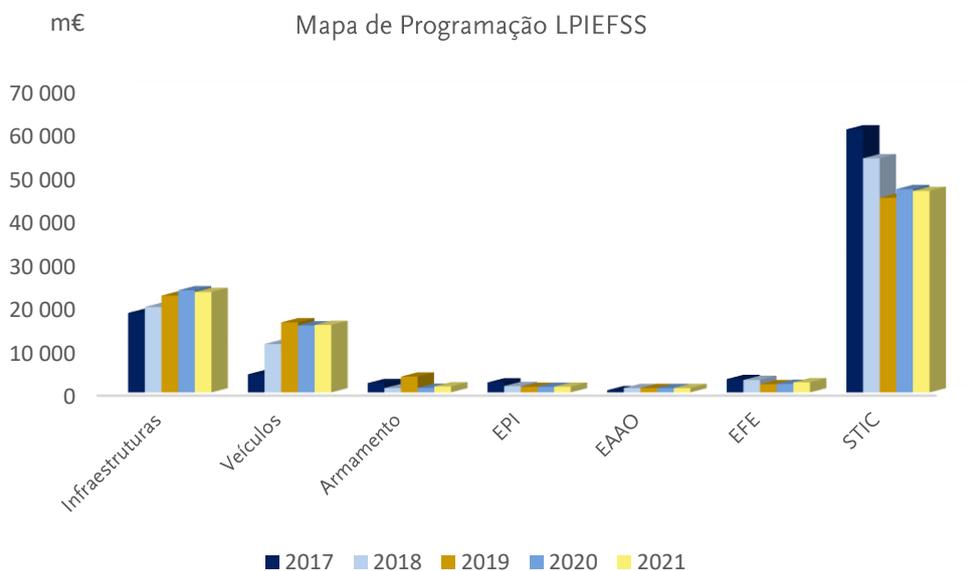
<sup>4</sup> Plasmado, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da LOPTdC.

<sup>5</sup> Ofícios n.ºs 54790/2024, de 11.11.2024, 54655/2024, de 08.11.2024, 54802/2024, de 11.11.2024 e 54799/2024, de 11.11.2024, respetivamente.

<sup>6</sup> Cfr. ofício n.º 48018/2024/SG/DPIE, de 22.11.2024. Não exerceram direito de contraditório a Ministra da Administração Interna, o Diretor Nacional da PSP e o Comandante-Geral da GNR.

## 2. ENQUADRAMENTO

11. A LPIEFSS 2017 estabeleceu a programação dos investimentos na modernização e operacionalidade das forças e serviços de segurança, sob tutela do membro do Governo responsável pela área da administração interna, para o quinquénio de 2017-2021, tendo a programação para o período de 2022-2026 sido publicada pelo DL n.º 54/2022, de 12 de agosto, com produção de efeitos a 1 de janeiro de 2022.
12. Na prossecução dos objetivos de modernização e operacionalidade das FSS foram estabelecidas as seguintes 7 medidas: Infraestruturas; Veículos; Armamento; Equipamento de Proteção Individual; Equipamento de Apoio à Atividade Operacional; Equipamento para Funções Especializadas; e Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação.
13. Neste contexto, as dotações que consubstanciam a programação da LPIEFSS 2017 constam no gráfico 1 e Anexo 3.

**Gráfico 1 - Programação de Infraestruturas e Equipamentos das FSS, anexo à LPIEFSS 2017**

**Fonte:** Anexo à LPIEFSS 2017

14. Assim, para o quinquénio de 2017-2021 estava previsto um investimento total de 454,6 M€. A medida STIC apresentava a maior dotação (55,5%; 252,2 M€), seguida das medidas Infraestruturas e Veículos (respetivamente: 23,5%; 106,8 M€ e 13,7%; 62,3 €), sendo as medidas EAAO e EPI as que tinham afetas menores dotações (1,0%; 1,7%), conforme Anexo 3.
15. A LPIEFSS estabeleceu, para além das dotações, a programação das medidas e as regras respeitantes a: financiamento<sup>7</sup>; transição de saldos<sup>8</sup>; execução e acompanhamento<sup>9</sup>; encargos plurianuais<sup>10</sup>. Em 2020, foi elaborado um relatório<sup>11</sup> que serviu de apoio à tomada de decisão sobre as estimativas de programação para o quinquénio 2022-2026, bem como sobre as propostas de alteração à LPIEFSS no que respeita à sua execução e financiamento.
16. Em agosto de 2022, foi publicado o DLPIEFSS, genericamente semelhante à LPIEFSS 2017, apresentando como principais diferenças, de forma sumária, as seguintes: a inclusão da colaboração interadministrativa<sup>12</sup>; as fontes de financiamento da receita incluem no mapa

<sup>7</sup> Cfr. artigo 3.º da LPIEFSS 2017.

<sup>8</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 5, da LPIEFSS 2017.

<sup>9</sup> Cfr. artigo 4.º da LPIEFSS 2017.

<sup>10</sup> Cfr. artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, da LPIEFSS 2017.

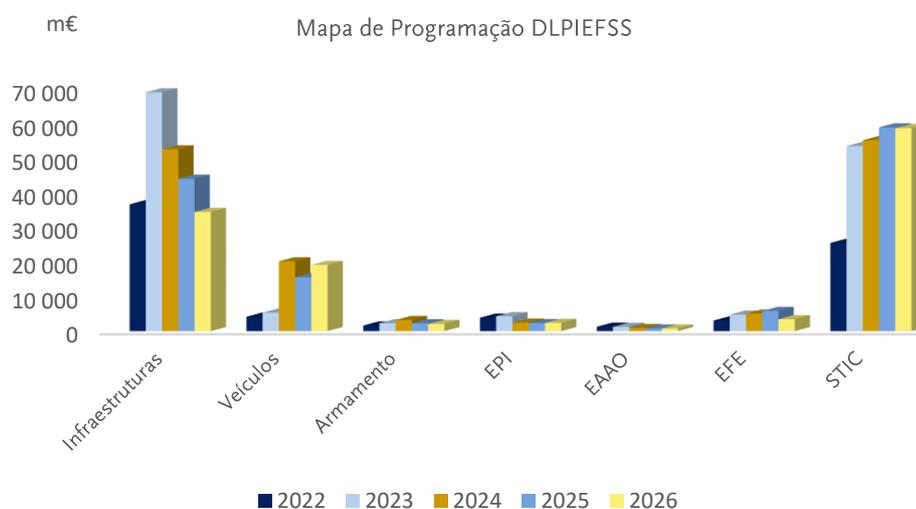
<sup>11</sup> Elaborado por um Grupo de Trabalho (Despacho n.º 5394/2020, de 11 de maio, do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna).

<sup>12</sup> Estabelece que “a área governativa da administração interna pode, para a execução dos investimentos em infraestruturas, celebrar contratos, acordos, protocolos ou quaisquer outros instrumentos jurídicos com outras entidades da administração pública, incluindo as regiões autónomas e as autarquias locais, nomeadamente para o desenvolvimento de procedimentos aquisitivos e empreitadas de obras públicas, referentes a imóveis da titularidade

anexo o valor financiado por receita de impostos<sup>13</sup>; orientações específicas para os projetos cofinanciados<sup>14</sup>; as dotações do mapa anexo ao DLPIEFSS estão excluídas de cativações orçamentais; e não está prevista a revisão da Lei<sup>15</sup>.

17. A programação de infraestruturas e equipamentos das FSS encontra-se em mapa anexo ao DLPIEFSS, com as respetivas dotações, conforme gráfico 2 e Anexo 3.

**Gráfico 2 - Programação de Infraestruturas e Equipamentos das FSS, mapa anexo ao DLPIEFSS**



Fonte: Anexo ao DLPIEFSS

18. Para o quinquénio 2022-2026, está contemplado o montante global de 607,2 M€, o que corresponde a um acréscimo de 33,6% face à dotação total do quinquénio anterior, verificando-se um aumento em 6, das 7, medidas<sup>16</sup>, com destaque para as Infraestruturas, com um aumento de 122% (106,8 M€ na LPIEFSS 2017; 236,9 M€ no DLPIEFSS). Do montante global previsto, 440 M€ (72,5%) são financiados por Receitas de Impostos (RI). Refira-se que o DLPIEFSS passou a indicar, por ano, qual o total do financiamento previsto de RI (Anexo 3-Quadro 7 e 8).
19. No período 2022-2026, para as medidas Infraestruturas e STIC está prevista uma dotação acima dos 80% do montante anual previsto, sendo a medida STIC a de maior dotação (41,5%; 251,9 M€), seguida da medida Infraestruturas (39%; 236,9 M€). À semelhança do quinquénio 2017-2021, a medida que apresenta em 2022-2026 menor dotação (0,8%) é a medida EAAO, seguida de Armamento (1,9%) e EPI (2,5%) (Anexo 3).

*do Estado Português ou de outras entidades, desde que afetos ou a afetar às forças e serviços de segurança” (cfr. artigo 2.º do DLPIEFSS).*

<sup>13</sup> Cfr. mapa anexo referido no n.º 1 do artigo 3.º e n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º do DLPIEFSS.

<sup>14</sup> A comparticipação nacional referente às aquisições respeitantes a necessidades das FSS objeto de financiamento europeu é garantida pelo DLPIEFSS (cfr. artigo 5.º do DLPIEFSS).

<sup>15</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 7.º do DLPIEFSS.

<sup>16</sup> A medida STIC regista uma redução de 0,1%.



20. Assinala-se, ainda, o decréscimo da dotação prevista em 2022, com o valor mais baixo (76 M€) na programação nos anos de 2020 a 2023, conforme quadro seguinte, período em vigor da LPIEFSS e do DLPIEFSS, correspondendo o mesmo apenas a financiamento de Receitas de Impostos (RI), não se prevendo, para esse ano, financiamentos por Receitas Próprias (RP) e de outras fontes.

**Quadro 1 – Programação 2020-2023**

Unid: me

| Total | Programação 2020-2023 |        |          |         |
|-------|-----------------------|--------|----------|---------|
|       | LPIEFSS               |        | DLPIEFSS |         |
|       | 2020                  | 2021   | 2022     | 2023    |
|       | 90 921                | 90 921 | 76 154   | 140 565 |

Fonte: Anexos à LPIEFSS 2017 e ao DLPIEFSS

21. Como se verifica no quadro anexo ao DLPIEFSS, as dotações de cada medida não estipulam os montantes de cada uma das Fontes de Financiamento, tendo passado a indicar, por ano, o total do financiamento previsto de RI (Anexo 3-Quadro 7 e 8).
22. O DLPIEFSS prevê<sup>17</sup> que ficam consignadas às finalidades que lhe estão estabelecidas as receitas seguintes: receitas de impostos provenientes do Orçamento do Estado (RI); saldos orçamentais apurados resultantes da execução da Lei n.º 10/2017, respeitantes às medidas relativas a Infraestruturas, Armamento e EPI; 20% da receita das forças de segurança proveniente das coimas por infrações rodoviárias prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º do regime de distribuição do produto das coimas das infrações rodoviárias, isto é, transferência de RP<sup>18</sup>; 33% da receita proveniente das coimas por infrações rodoviárias prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 1.º do regime de distribuição do produto das coimas das infrações rodoviárias, isto é, transferência de RP entre organismos<sup>19</sup>; 20% da receita das forças e serviços de segurança na taxa de segurança aeroportuária<sup>20</sup>; verbas provenientes do Fundo de Garantia Automóvel para as forças de segurança<sup>21</sup>; 90% do valor da alienação ou de outras modalidades de rentabilização dos imóveis afetos às forças e serviços de segurança e dos imóveis anteriormente afetos aos extintos governos civis<sup>22</sup>; receita resultante de processos de restituição do imposto sobre o valor acrescentado<sup>23</sup>; outras receitas não previstas, designadamente provenientes de financiamento autárquico e comunitário.

<sup>17</sup> Artigo 3.º da LPIEFSS e artigo 4.º do DLPIEFSS. De notar que, neste último diploma, foram introduzidas as alíneas b) e h) e a alínea a) menciona *receitas de impostos* do Orçamento do Estado, enquanto a alínea a) ao abrigo da Lei n.º 10/2017 mencionava *receitas gerais* do Orçamento do Estado.

<sup>18</sup> Prevista no Decreto-Lei n.º 369/99, de 18 de setembro, na sua redação atual e proveniente das verbas obtidas por GNR, PSP e SEF - Coimas/infrações.

<sup>19</sup> Prevista no Decreto-Lei n.º 369/99, de 18 de setembro, na sua redação atual, e proveniente das verbas obtidas pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária - coimas e infrações rodoviárias.

<sup>20</sup> Prevista na alínea a) do artigo 49.º e no n.º 1 do artigo 51.º do DL n.º 254/2012, de 28 de novembro, na sua redação atual, e proveniente da Autoridade Nacional de Aviação Civil - taxa aeroportuária.

<sup>21</sup> Nos termos da alínea d) do artigo 59.º do DL n.º 291/2007, de 21 de agosto, na sua redação atual.

<sup>22</sup> Designadamente a receita proveniente da DGTF - rendas de imóveis.

<sup>23</sup> Relativa a aquisições de equipamentos diretamente relacionados com a atividade operacional das forças e serviços de segurança a que alude o DL n.º 84/2017, de 21 de julho, na sua redação atual (receita proveniente da Autoridade Tributária e Aduaneira - reembolso do IVA).

23. No fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das respetivas medidas, os saldos orçamentais alcançados nas seguintes 3, das 7, medidas: *Infraestruturas, Armamento e Equipamento de Proteção Individual*, deduzidos do montante de reforços provenientes das outras medidas, através da abertura de créditos especiais autorizados pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna<sup>24</sup>.
24. De acordo com a previsão legal, e no âmbito de cada uma das medidas, podem ser assumidos compromissos dos quais resultem encargos plurianuais, desde que os respetivos montantes não excedam o limite total constante dos mapas anexos aos respetivos diplomas<sup>25</sup>, dependendo de prévia autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Interna e das Finanças.
25. O DLPIEFSS estipula que o encargo anual relativo a cada medida pode ser excedido, mediante aprovação do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, desde que esse acréscimo seja compensado por redução da execução de outra medida ou por aumento de receita própria em valor superior ao orçamentado<sup>26</sup>.
26. O DLPIEFSS deu continuidade ao modelo de gestão dos investimentos previsto na LPIEFSS, sendo a SGMAI, serviço integrado e dotado de autonomia meramente administrativa, a entidade executora e coordenadora (Anexo 2), que, para além da gestão, assegura a monitorização da execução orçamental e material e a elaboração dos procedimentos de contratação e dos relatórios.
27. Neste contexto, na SGMAI destaca-se a intervenção, para além da DPIE, da DPF<sup>27</sup>, integrada na Direção de Serviços de Gestão Orçamental e Financeira, à qual compete acompanhar a elaboração da proposta de orçamento de investimento do Ministério da Administração Interna respeitante à referida Lei, realizando, ainda, o controlo e registo das respetivas receitas e despesas e dos saldos transitados.
28. São entidades beneficiárias as FSS<sup>28</sup>, designadamente a GNR, a PSP e o ex - SEF<sup>29</sup>, tendo ainda a SGMAI sido beneficiária, no âmbito da medida STIC, em projetos que têm um carácter transversal às FSS.

#### Síntese do ponto 2.:

Em 2017, foi estabelecida a programação dos investimentos na modernização e operacionalidade das Forças e Serviços de Segurança para o quinquénio de 2017-2021, sendo que, em 2022, foi estabelecida a programação de investimentos para o quinquénio de 2022-2026.

<sup>24</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 5, da LPIEFSS 2017 e artigo 3.º, n.º 5, do DLPIEFSS.

<sup>25</sup> Cfr. artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, da LPIEFSS 2017 e artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, do DLPIEFSS.

<sup>26</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 4, da LPIEFSS 2017 e artigo 3.º, n.º 4, do DLPIEFSS.

<sup>27</sup> Unidade orgânica flexível cujas atribuições e competências constam no artigo 3.º (Despacho n.º 12643/2021, de 27 de dezembro).

<sup>28</sup> Cfr. artigo 1.º, n.º 1, da LPIEFSS 2017 e artigo 1.º, n.º 1, do DLPIEFSS.

<sup>29</sup> Entretanto, foi aprovada a sua extinção e criada a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., com a publicação do DL n.º 41/2023, de 2 de junho, que sucedeu ao SEF nas suas funções administrativas em matéria de migração e asilo.



Na prossecução desses objetivos foram estabelecidas 7 medidas: Infraestruturas; Veículos; Armamento; Equipamento para Funções Especializadas; Equipamento de Proteção Individual; Equipamento de Apoio à Atividade Operacional; e Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação.

Até 2021, nas dotações para cada ano, não estava diferenciado o tipo de financiamento no que diz respeito a RI e RP. Com o DLPIEFSS encontra-se especificado, por ano, qual o total do financiamento de RI.

Para o quinquénio de 2022-2026 o montante global previsto é de 607,2 M€, que corresponde a um acréscimo de 33,6% face à dotação total do quinquénio anterior.

No período de 2022-2026 está prevista para as medidas Infraestruturas e STIC uma dotação acima dos 79% face ao montante total anual previsto.

### 3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

#### 3.1. PLANEAMENTO

##### 3.1.1. Instrumentos de gestão

29. A DPIE, que se encontra na direta dependência do SGMAI (Anexo 2), desenvolveu as funções de planeamento, gestão, execução e monitorização dos projetos/medidas incluídos na LPIEFSS. Nessa Divisão encontram-se afetos técnicos das FSS (GNR e PSP), que articulam com aquelas forças os trabalhos necessários à concretização da referida Lei, enquanto a DPF acompanha a execução orçamental e financeira da Lei.
30. A SGMAI elaborou e submeteu à aprovação da Tutela o plano anual de aquisições/atividades, com base nas dotações disponíveis, nos procedimentos aquisitivos transitados do exercício económico anterior e nas necessidades das FSS para o ano em apreço.
31. Os trabalhos realizados evidenciaram a articulação entre a SGMAI e as FSS. No entanto, não resulta clara a intervenção e contribuição das FSS no planeamento das aquisições e priorização dos investimentos, com vista a uma sincronia e alinhamento da gestão estratégica e operacional do DLPIEFSS.
32. A SGMAI elaborou e divulgou os instrumentos de gestão, nomeadamente os Planos e Relatórios de Atividades, comportando objetivos estratégicos e objetivos operacionais, igualmente refletidos no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). Todavia, sem indicadores que possibilitem a avaliação da eficiência e eficácia das despesas da LPIEFSS.
33. Elaborou, ainda, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC) que foi, já no decurso dos trabalhos de auditoria<sup>30</sup>, divulgado no site institucional<sup>31</sup>, de modo a dar cumprimento à legislação em vigor<sup>32</sup>. Foi ainda elaborado o “*Relatório de Execução do Plano de Gestão de Riscos 21-22*”, bem como o “*Plano de Gestão de Riscos 23-24*”<sup>33</sup>.
34. Sobre a avaliação da execução, a SGMAI refere que “*(...) em 2022 deu continuidade à execução do Plano elaborado em outubro de 2020, na medida em que da análise realizada não se verificou a necessidade de revisão dos riscos nem das medidas associadas para os mitigar*”.

---

<sup>30</sup> Em setembro de 2023.

<sup>31</sup> No início dos trabalhos de auditoria apenas se encontrava divulgado no site institucional da entidade o PGRCCIC relativo a 2020, tendo sido efetuada uma adenda respeitante a 2022.

<sup>32</sup> Cfr. artigo 6.º do anexo ao DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção.

<sup>33</sup> Neste Plano foram tidas em consideração as orientações estabelecidas na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela RCM n.º 37/2021, publicada em 6 de abril.



### 3.1.2. Sistemas de Informação

35. A SGMAI, no âmbito das suas atividades, dispõe de uma diversidade de aplicações informáticas<sup>34</sup>, que são utilizadas para a execução e controlo orçamental, financeiro e material da LPIEFSS, dada a inexistência de uma aplicação específica para este efeito.
36. Neste contexto, as necessidades são registadas informaticamente num módulo da aplicação do Sistema Integrado de Gestão Pública - Contratação Pública (SIG-CP), assim como em ficheiros em Excel que completam a informação necessária à monitorização e acompanhamento da execução do plano anual de aquisições.
37. A aplicação SIG-CP, utilizada inicialmente apenas para os procedimentos contratuais da SGMAI, passou a incluir, após 2018, um módulo específico para a LPIEFSS. No entanto, a referida aplicação necessita de se adaptar às necessidades de controlo da execução do previsto no DLPIEFSS. A este propósito, a DPIE referiu que o SIG-CP se encontra a ser alterado “(...) nomeadamente no que concerne à submissão pelas FSS/SGMAI das necessidades aquisitivas, disponibilização em tempo real do ponto de situação dos procedimentos aquisitivos e respetivo controlo na execução material e financeira”.
38. Nos trabalhos realizados constatou-se que as aplicações informáticas em utilização na SGMAI não se encontram integradas, limitando a interoperabilidade, a adequada validação, o acompanhamento, o controlo e a avaliação da implementação das medidas previstas no âmbito da LPIEFSS.
39. Verificou-se, ainda, que para o acompanhamento, a monitorização e o controlo da execução, além das aplicações informáticas referidas anteriormente, são utilizados, em complemento, ficheiros em Excel para o controlo da despesa, dos pagamentos realizados<sup>35</sup>, da entrega e receção do bem, da transição de saldos, e para o controlo e apuramento mensal da receita líquida cobrada e apuramento de saldos mensais e anuais.

### 3.1.3. Indicadores

40. Relativamente às medidas da LPIEFSS, particularmente no que respeita às que apresentam maior expressão, *i.e.*, medidas STIC e Infraestruturas, constatou-se ausência de uma prévia definição clara e concreta de objetivos, indicadores<sup>36</sup> e metas, enquanto fatores quantitativos e qualitativos que proporcionem um método fidedigno de medição e que ajudem a avaliar o desempenho de uma intervenção, permitindo “... comparar os objetivos com as realizações efetivas aos diferentes níveis, explicitando o método utilizado para recolher os dados

---

<sup>34</sup> Sistema contabilístico de Gestão de Recursos Financeiros em Modo Partilhado (GerFip); Homebanking da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP); Aplicações da Direção-Geral do Orçamento (DGO), designadamente o SGR – Sistema de Gestão de Receitas, o SCEP – Sistema Central de Encargos Plurianuais, o PAEP – Pedidos de Autorização de Encargos Plurianuais e o SIG-CP – Sistema Integrado de Gestão Pública - Contratação Pública.

<sup>35</sup> Por contrato, por fatura e por rubrica orçamental.

<sup>36</sup> Os indicadores são, essencialmente, o número de bens a adquirir constantes nos respetivos Planos de Atividades da SGMAI, nos Planos de aquisições da LPIEFSS e nos Relatórios oficiais.

*correspondentes*<sup>37</sup>. Os indicadores estabelecidos são, na generalidade, indicadores de execução, sendo a unidade de medida o número de bens a adquirir.

41. Nos RASI e RELPIEFSS nada consta relativamente ao reporte sobre os resultados alcançados com a execução da LPIEFSS, designadamente apoiados em indicadores de economia, eficiência e eficácia. Acresce que naqueles relatórios não é possível determinar os compromissos futuros (em todo o seu horizonte temporal) de cada medida e os seus reflexos na consecução dos objetivos de segurança interna que justificaram cada investimento.
42. Efetivamente, na elaboração dos RASI e dos RELPIEFSS apenas são tidos em consideração os dados da execução financeira dos projetos constantes da aplicação GerFip afetos à orgânica de projetos da SGMAI (1950002), sendo que são considerados os valores registados em SCEP para apuramento dos montantes assumidos para anos futuros. Já no que se refere à execução material, são tidos em conta ficheiros de apoio e controlo das diversas medidas da LPIEFSS, atualizados com base nos autos de receção dos bens elaborados pelas entidades destinatárias (GNR e PSP).
43. Os instrumentos de reporte referidos evidenciam a ausência de objetivos, marcos, indicadores e metas que permitam avaliar de modo preciso a execução da LPIEFSS e em que medida a mesma permite assegurar o seu objetivo primordial de melhoria da capacidade de resposta das FSS e de reforço da Segurança Interna.
44. As limitações assinaladas seriam minimizadas se, no desenho da Lei, tivessem sido identificados objetivos claros e resultados esperados com a execução, à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia previamente fixados.

#### 3.1.4. Orçamentação

45. Em conformidade com o estabelecido no n.º 3 do artigo 3.º do DLPIEFSS, as dotações orçamentais que se encontram no Mapa de Programação foram inscritas ou transferidas para divisão própria do orçamento de projetos da SGMAI.
46. Como referido no capítulo anterior, no quadro anexo à LPIEFSS e ao DLPIEFSS as dotações de cada medida não estipulam quais os montantes de cada uma das Fontes de Financiamento. Esta repartição é efetuada aquando da elaboração da proposta de orçamento, tendo em consideração as dotações de receitas de impostos distribuídas no âmbito do montante atribuído ao Programa Orçamental (PO), bem como à previsão de receitas próprias e de transferências entre Administrações Públicas inscritas em proposta de orçamento pelas entidades dadoras de receita para a LPIEFSS.
47. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) estabelece os limites vinculativos de despesa financiada por receitas gerais para a Administração Central e para cada um dos

---

<sup>37</sup> Manual de gestão do ciclo do projeto - abordagem integrada e quadro lógico (Comissão das comunidades europeias, série métodos e instrumentos para a gestão do ciclo do projeto).



seus PO para o ano a que respeita o orçamento (ano N+1), para o agrupamento de PO por áreas de intervenção política (ano N+2) e para o conjunto de todos os PO (anos N+3 e N+4).

48. A LPIEFSS é um instrumento plurianual e, em virtude do seu financiamento ser efetuado essencialmente com dotações do OE, integra o QPPO por via de Programas Orçamentais, designado por PO005 - Segurança Interna, sendo as dotações orçamentais inscritas e transferidas relativamente às seguintes 7 medidas, previstas para o orçamento de projetos da SGMAI: Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Armamento; Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Equipamento de Apoio à Atividade Operacional; Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Equipamento de Proteção Individual; Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Equipamento Para Funções Especializadas; Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Infraestruturas; Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação; Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Veículos.
49. A determinação da programação financeira do DLPIEFSS, em 2022, incorporou os impactos resultantes dos ajustamentos decorrentes de saldos transitados, de alterações orçamentais e da aplicação de cativos nas dotações iniciais de cada medida, constantes do Mapa de Programação do DLPIEFSS.
50. Sobre esta matéria, a SGMAI informou que a definição dos montantes anuais do DLPIEFSS teve por base o levantamento de necessidades aquisitivas, para as diversas medidas junto das entidades beneficiárias, tendo sido identificadas as prioridades a desenvolver<sup>38</sup>.

### 3.1.5. Cativações

51. Em 2022 foram efetuadas cativações no montante de 4.248.045€<sup>39/40</sup>, relativamente aos valores das dotações iniciais, nas medidas Veículos, Equipamento de Apoio à Atividade Operacional, Equipamento para Funções Especializadas e Sistemas de Tecnologias de Informação e Comunicação, não se tendo dado cumprimento ao disposto do n.º 2 do artigo 7.º do DLPIEFSS, que determina exclusão de cativações em todas as medidas do diploma.
52. Sobre esta matéria refira-se que a SGMAI solicitou orientações à DGO sobre o processo de descativação aplicado às medidas do DLPIEFSS, ao que a DGO informou que a SGMAI deveria solicitar ao Ministério das Finanças a descativação com fundamento no DLPIEFSS. A SGMAI não procedeu ao pedido de anulação dos cativos em 2022, por entender que caberia à área das finanças a não aplicação dos mesmos por força do n.º 2 do artigo 7.º do DLPIEFSS. De referir que, em 2023, já não foram feitas cativações<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> A DPIE informou que tem "(...) efetuado uma validação das mesmas junto das entidades beneficiárias, para aferir da sua efetiva necessidade e da consolidação dos preços unitários previstos pelo Grupo de Trabalho. (...) Após a validação das necessidades aquisitivas junto das entidades beneficiárias, as mesmas são submetidas à tutela para efeitos de pré-aprovação".

<sup>39</sup> Dos quais, 519.375€ na medida Veículos, 157.857€, na medida EAAO, 383.463€ na medida EFE e 3.187.350€ na medida STIC.

<sup>40</sup> Constatou-se, porém, através de documentação e, posteriormente, após a publicação do RASI 2022 (quadro 4), que efetivamente foram efetuadas cativações nas 4 medidas anteriormente referidas.

<sup>41</sup> Cfr. informação disponível no SIGO 2023.

### 3.1.6. Plurianualidade

53. Apesar do Orçamento do Estado e os orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas serem anuais, estes são enquadrados pela Lei das Grandes Opções em matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual<sup>42</sup>. A programação orçamental plurianual concretiza-se através do quadro plurianual das despesas públicas<sup>43</sup> e os limites da despesa por cada missão de base orgânica são vinculativos para o orçamento do ano seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com a legislatura<sup>44</sup>.
54. Em 2022, foi publicada a Lei das Grandes Opções para 2022-2026 em matéria de planeamento e da programação orçamental plurianual (Lei das Grandes Opções), que integra as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar<sup>45</sup>. Esta lei prevê que um conjunto de instrumentos de planeamento e de políticas públicas serve a estratégia orientada para a boa governação, destacando a “*Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança*” e estabelecendo a Programação orçamental plurianual para os subsectores da segurança interna.
55. Conforme o preâmbulo do DLPIEFSS, “*procurou-se obter uma racionalidade e eficiência na realização da despesa pública, assente numa perspetiva plurianual de investimentos, com a definição de prioridades a médio prazo, obviando a decisões fortuitas, desajustadas e mais onerosas*”.
56. A referida Lei não é entendida como um verdadeiro plano de investimentos plurianual, tanto assim que a assunção plurianual de compromissos encontra-se dependente de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das finanças<sup>46</sup>.
57. Refere a SGMAI que a “*(...) necessidade de autorização prévia dos encargos plurianuais através de Portaria de Extensão de Encargos, de forma a dar cumprimento ao artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, para lançar novos procedimentos tendo em vista a aquisição de empreitadas, ou de assinatura de Contratos Interadministrativos ou Protocolos, conduziu invariavelmente ao atraso na execução material e financeira, em 2022, de muitas das intervenções planeadas, bem como relativamente a outras medidas em que os prazos de entrega são demasiado elevados, (...), por exemplo nos equipamentos de proteção balística, armamento, algum equipamento informático, etc.*”<sup>47</sup>.
58. De notar que esta situação se mostra, no entanto, atenuada, no que se refere às medidas de *Infraestruturas, Armamento e EPI*, não apenas pela previsão legal da possibilidade de transição de saldos relativamente a estas medidas, mas também porque, a partir de 2023, o

<sup>42</sup> Artigo 14.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as seguintes alterações: Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro; Lei n.º 37/2018, de 07 de agosto; Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto; e Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril (Lei de Enquadramento Orçamental - LEO).

<sup>43</sup> Artigo 34.º, n.º 5, da LEO.

<sup>44</sup> Artigo 35.º, n.º 3, da LEO.

<sup>45</sup> Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro. Posteriormente foi publicada a Lei das Grandes Opções para 2023-2026 – Lei n.º 38/2023, de 2 de agosto.

<sup>46</sup> Artigo 7.º, n.º 4, do DLPIEFSS.

<sup>47</sup> Cfr. e-mail, de 28 de agosto de 2023 - Resposta Pedido 3.



membro do Governo responsável pela área setorial passou a deter a competência para a autorização de assunção de compromissos plurianuais<sup>48</sup>.

59. Refere a SGMAI que a manutenção da necessidade de autorização dos encargos plurianuais conjunta para as restantes medidas torna-se *“(...) um entrave no planeamento plurianual e consequentemente na sua execução material e financeira ao longo dos anos, não fazendo qualquer sentido considerando que o DLPIEFSS é por si um planeamento de investimentos plurianuais aprovado”*<sup>49</sup>.

#### Síntese do ponto 3.1.:

A SGMAI, no âmbito do planeamento e gestão da LPIEFSS, elabora anualmente e submete à aprovação da tutela o Plano Anual de Aquisições. Elaborar e divulgar os Planos e Relatórios de Atividades, bem como o PGRIC.

Para execução e acompanhamento da Lei, a SGMAI dispõe de uma diversidade de aplicações informáticas para o controlo orçamental, financeiro e material, não integradas, limitando o seu adequado controlo, monitorização e avaliação.

O DLPIEFSS tem um conteúdo idêntico à Lei que lhe precedeu, destacando-se como principal diferença a exclusão de cativações orçamentais. No entanto, em 2022, foram efetuadas cativações em 4 medidas do DLPIEFSS.

A assunção plurianual de compromissos encontra-se dependente de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das finanças, o que alegadamente poderá contribuir para a morosidade do processo, constituindo um entrave no planeamento plurianual e, consequentemente, à execução.

<sup>48</sup> Cfr. artigo 45.º, n.º 7, do DL n.º 10/2023, de 8 de fevereiro.

<sup>49</sup> Cfr. e-mail, de 28 de agosto de 2023 - Resposta Pedido 3.

### 3.2. EXECUÇÃO

60. Compete ao Governo, através do membro responsável pela área da Administração Interna<sup>50</sup>, promover a execução da Lei, a qual se encontra centralizada na SGMAI<sup>51</sup>, serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa (Anexo 2).
61. Cabe à SGMAI a tramitação processual conducente à aquisição de bens e serviços com vista à satisfação das necessidades consagradas na LPIEFSS e previamente indicadas pelas FSS, dentro das dotações e das programações previstas nos próprios diplomas.
62. As FSS colaboram na execução através da indicação de um gestor do contrato que, geralmente, é um membro das FSS que acompanha a execução contratual.

#### 3.2.1. Execução Orçamental da Receita

63. No fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das respetivas medidas, os saldos orçamentais alcançados em 3 das 7 medidas (Infraestruturas, Armamento e EPI), através da abertura de créditos especiais autorizados pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna.
64. As Receitas provenientes de Impostos são distribuídas pelas medidas, aquando do lançamento do orçamento na plataforma da DGO, e vão sendo utilizadas quando são emitidos os Pedidos de Libertação de Crédito para suportar as faturas já emitidas<sup>52</sup>, verificando-se que os saldos das medidas que não podem ser objeto de transição ficam indisponíveis para os anos seguintes<sup>53</sup>.
65. As Receitas Próprias são arrecadadas ao longo do ano, por vezes sem informação prévia ou posterior, por parte das entidades remetentes<sup>54</sup>, não dispondo a SGMAI de instrumentos ou mecanismos que permitam aferir se as receitas transferidas pelas outras entidades contemplam as percentagens de receitas estabelecidas na LPIEFSS<sup>55</sup>. O registo contabilístico é efetuado no mês em que os valores são recebidos<sup>56</sup> na SGMAI e a afetação daquelas verbas é feita prioritariamente às medidas que apresentam compromissos futuros.

Em sede do contraditório, a SGMAI veio indicar que, no que respeita ao controlo de receitas, *“(...) será mais facilmente implementável no que se refere às receitas provenientes de transferências entre entidades públicas pertencentes ao Ministério da Administração Interna, revestindo de maior dificuldade quanto às entidades*

<sup>50</sup> Cfr. artigo 1.º e 4.º, n.º 2, alínea a), do DL n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro, alterado pelo DL n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, DL n.º 112/2014, de 11 de junho, DL n.º 163/2014, de 31 de outubro, e DL n.º 41/2023, de 2 de junho.

<sup>51</sup> Cfr. artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março, com as sucessivas alterações.

<sup>52</sup> Cfr. Relatório de execução do DLPIEFSS 2022.

<sup>53</sup> Cfr. págs. 17 e 18 do RELPIEFSS 2023.

<sup>54</sup> E.g., nas coimas por infrações, à medida que as FSS as cobram vão enviando para a SGMAI.

<sup>55</sup> E.g., a transferência tardia, por parte da DGTF, do valor das rendas dos imóveis evidencia uma falta de controlo pela SGMAI da cobrança das RP.

<sup>56</sup> Através de um Documento Único de Cobrança.



*externas, designadamente quanto ao valor de taxas aeroportuárias provenientes da ANAC ou ao momento da restituição do IVA efetuada pela Autoridade Tributária e Aduaneira.*

*A SGMAI tem conhecimento das estimativas de receita a cobrar e dos valores a transferir aquando das propostas de orçamento de Estado, inscrevendo no seu orçamento verba idêntica enquanto entidade recetora. A SGMAI também obtém a informação junto da entidade dadora do tipo de receita transferida (...).*

O TdC toma boa nota da informação. No entanto, indica que devem ser implementados mecanismos que permitam o controlo das receitas que possibilitam o financiamento da LPIEFSS.

### Quadro 2-Receita total 2020 – 2023

Unid: m€

|                         | 2020     | 2021     | Δ (2020-2021) |        | 2022     | Δ (2021-2022) |        | 2023     | Δ (2022-2023) |       |
|-------------------------|----------|----------|---------------|--------|----------|---------------|--------|----------|---------------|-------|
|                         | Montante | Montante | Montante      | %      | Montante | Montante      | %      | Montante | Montante      | %     |
| Previsão Inicial        | 99.450   | 95.743   | -3.707        | -3,7%  | 72.431   | -23.313       | -24,3% | 76.053   | 3.623         | 5,0%  |
| Receita Cobrada Líquida | 132.447  | 90.970   | -41.477       | -31,3% | 113.315  | 22.345        | 24,6%  | 147.372  | 34.057        | 30,1% |

Fonte: RASI

66. Como se verifica no quadro 2, a previsão orçamental inicial da receita em 2022 regista um decréscimo de 24,3% relativamente a 2021. Em 2023, a previsão orçamental inicial também apresentou valores mais baixos em comparação aos anos de 2020 e 2021. Em contraponto, a receita arrecadada aumentou, em 2022 e em 2023, 24,6% e 30,1%, respetivamente.
67. Refira-se que a receita cobrada líquida ao longo dos quatro anos, com exceção de 2021, é superior (41 M€ em 2022; 71 M€ em 2023) à previsão orçamental inicial, devido fundamentalmente à integração dos saldos orçamentais (58 M€ em 2022; 93 M€ em 2023).
68. As RI encontram-se previstas no DLPIEFSS, relativamente a 2023 e a 2022, com financiamentos de 141 M€ e de 76 M€, sendo a previsão orçamental inicial de 42 M€ e 41 M€, cerca de 29% e 25% do valor legalmente previsto. Do total das receitas cobradas, em 2023 e em 2022, respetivamente nos montantes de 147 M€ e de 113 M€, cerca de 15% (22 M€) e 26% (29 M€) foram provenientes de RI e saldaram-se em menos 47% e 29% do orçamentado.
69. No que respeita à estrutura da receita, constatou-se que, em 2023, mais de 63% (93 M€) do total da receita é proveniente de saldos de RI e de RP, correspondendo, em 2022, a 51% (58 M€) do total, em 2021, a 43% (39 M€) e, em 2020, a 32% (42 M€). Verifica-se, assim, que o montante de receitas da FF de saldos de anos anteriores tem aumentado, sendo um peso significativo no total das receitas. As RP correspondem a 22% em 2023, a cerca de 23% em 2022, a 26% em 2021 e a 21% em 2020 (Anexo 4).
70. Em 2022, a DGTf procedeu à transferência de uma verba de 215.069,15€, correspondendo a 90% do valor do arrendamento cobrado à AT, desde dezembro de 2017 a outubro de 2022, relativamente às rendas do ex-edifício do Governo Civil de Faro.
71. Relativamente à receita proveniente da rentabilização dos imóveis afetos às FSS, é de referir que a SGMAI é a entidade que recolhe a informação dos imóveis afetos ao MAI suscetíveis de

rentabilização, e que dá essa indicação à tutela, que autoriza a sua alienação, conjuntamente com o membro do governo responsável pela área das finanças, como estabelecido no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público<sup>57</sup>.

72. No exame dos dados extraídos do SIIE não foram identificados de forma clara e evidente os imóveis registados e afetos às FSS. Sobre esta matéria, a IGF, no Relatório n.º 145/2022 – Auditoria ao sistema de gestão patrimonial imobiliária, conclui que “*A qualidade dos registos dos imóveis afetos ao MAI no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), residente na Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), revela insuficiências, pois não reflete a situação integral e atual do património imobiliário, apresentando erros materiais e omissões*”.
73. Relativamente à receita proveniente da rentabilização dos imóveis afetos às FSS, a SGMAI remeteu a tabela dos imóveis a rentabilizar, onde constam 157 imóveis<sup>58</sup>, conforme quadro 3.

**Quadro 3 - Imóveis a Rentabilizar 2022**

| Entidade com afetação do imóvel | N.º de imóveis a rentabilizar |
|---------------------------------|-------------------------------|
| GNR                             | 151                           |
| PSP                             | 3                             |
| Ex - SEF                        | 2                             |
| SGMAI                           | 1                             |
| Total                           | 157                           |

Fonte: SGMAI - Tabela rentabilização.xls

74. A FSS que detém mais imóveis em condições de serem rentabilizados é a GNR. No ano de 2022 verificou-se que apenas dois imóveis foram objeto de rentabilização, ambos através de arrendamentos. Em 2023 foi aprovada a alienação de um imóvel e o arrendamento de outro, evidenciando uma fraca taxa de rentabilização dos imóveis afetos às FSS.
75. A SGMAI informou<sup>59</sup> que se encontravam pendentes os procedimentos<sup>60</sup> de rentabilização respeitantes a 17 imóveis. Apesar das diligências desenvolvidas, verifica-se que apenas 10,8%<sup>61</sup> dos imóveis suscetíveis de rentabilização foram objeto de tentativa de resolução das questões que impedem a sua otimização, o que evidencia um empenho pouco eficaz na procura de obtenção de receita pela rentabilização dos imóveis afetos às FSS e não utilizados nas suas atividades operacionais.

Em sede do contraditório, a SGMAI, veio indicar que “[\(...\) a rentabilização dos imóveis depende da intervenção da ESTAMO na sua prévia regularização e, posteriormente, venda no mercado \(...\)](#)”.

<sup>57</sup> Cfr. artigo 123.º, n.ºs 3 e 4, do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto, com as alterações subsequentes.

<sup>58</sup> Com a informação de que foram efetuadas as avaliações aos imóveis indicados.

<sup>59</sup> Resposta pedido 3 - Pendentes DGTF Rentabilização de imóveis.xls.

<sup>60</sup> Designadamente os seguintes: necessidade de regularização jurídica do imóvel; autorização de cedência de utilização a terceiros; manifestação de interesse pela Câmara Municipal (CM) de Valença; realização de avaliação e certificação energética para rentabilização; pedido para doação do edifício e terrenos adjacentes a CM de Montemor-o-Velho; pedido de apreciação/reapreciação pela SGMAI da contrapartida financeira apresentada pela DGTF; pendente de homologação do valor da renda/venda; pedido de cessação da aplicação do princípio da onerosidade por desocupação do ex governo civil; pedido de documentação à DGTF para rentabilização do imóvel.

<sup>61</sup> 17 de 157 imóveis.



O TdC toma boa nota da informação. No entanto, salienta a importância de serem criados mecanismos que permitam aumentar a rentabilização dos imóveis.

76. Neste contexto, a IGF, no Relatório n.º 145/2022 – Auditoria ao sistema de gestão patrimonial imobiliária, conclui que “A rentabilização do património imobiliário afeto ao MAI não tem registado evolução significativa (54,3% dos imóveis sem que tenham sido observados desenvolvimentos), tendo sido invocadas dificuldades quanto ao processo de justificação administrativa. O universo de imóveis do MAI integra, ainda, 16 imóveis sem ocupação e outros 74 imóveis parcialmente devolutos”.
77. De notar que, no contexto da revisão da política de programação das Infraestruturas das FSS, já se previa, nas Grandes Opções do Plano para 2017, aprovadas pela Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro, a necessidade de “análise da operacionalidade e funcionalidade das instalações policiais” e a “identificação das prioridades de intervenção, quer ao nível da requalificação quer de novas instalações”, bem como a “libertação das instalações não necessárias ao cumprimento da missão de segurança interna”.

### 3.2.2. Execução Orçamental e Financeira da Despesa

78. Como referido em pontos anteriores, o programa orçamental “005 – Segurança Interna” do orçamento do MAI inclui a LPIEFSS, nos anos de 2020 a 2023, repartido por medidas e dividida em projetos<sup>62</sup>.

**Quadro 4 - Execução Orçamental 2020 -2023**

Unid: me

| Medidas         | 2020                |                      | 2021                |                      | 2022                |                      | 2023                |                      |
|-----------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
|                 | Execução orçamental | Taxa de Execução (%) |
| Infraestruturas | 19 244              | 31,8                 | 6 221               | 9,8                  | 14 640              | 15,4                 | 8 381               | 7,2                  |
| Veículos        | 13 715              | 99,9                 | 13 827              | 100                  | 655                 | 18                   | 138                 | 2,6                  |
| Armamento       | 2 056               | 68                   | 819                 | 34,9                 | 1 625               | 62,4                 | 440                 | 9                    |
| EPI             | 1 517               | 81,5                 | 314                 | 22,4                 | 3 876               | 91,4                 | 739                 | 8,7                  |
| EAAO            | 746                 | 85,3                 | 480                 | 54,9                 | 175                 | 15,9                 | 549                 | 43,6                 |
| EFE             | 3 262               | 100                  | 1 919               | 94,6                 | 1 727               | 64,3                 | 2 331               | 49                   |
| STIC            | 47 255              | 99,2                 | 36 190              | 80,6                 | 39 185              | 81,1                 | 14 936              | 54,2                 |
| <b>Total</b>    | <b>87 796</b>       | <b>67,1</b>          | <b>59 772</b>       | <b>46,4</b>          | <b>61 883</b>       | <b>39,3</b>          | <b>27 515</b>       | <b>16,3</b>          |

Fonte: SIGO

79. A execução orçamental da LPIEFSS e do DLPIEFSS, no que se refere ao quadriénio 2020-2023, alcançou, em 2020, o montante de 88 M€, em 2021, de 60 M€, em 2022, de 62 M€ e, em 2023,

<sup>62</sup> Medidas: 087 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação, dividida em 7 projetos; 088 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Infraestruturas; 089 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Veículos; 090 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Armamento; 091 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Equipamento de Proteção Individual; 092 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Equipamento de Apoio a Atividade Operacional; 093 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Equipamento para Funções Especializadas. Na DLPIEFSS foram inscritos novos projetos orçamentais, de forma a criar descontinuidade com a anterior LPIEFSS 2017, à exceção dos projetos 9777, 10093 e 10096, da medida de STIC.

de 28 M€. Este último ano apresenta um decréscimo de execução de 55% (34 M€), relativamente ao ano anterior. Assinala-se que o montante de execução em 2023 foi inferior à execução financeira verificada nos últimos 8 anos, uma das mais baixas.

80. Relativamente à execução orçamental da LPIEFSS, constatou-se que, em 2020/2021, sofreu uma redução sistemática que prosseguiu em 2022/2023 com o DLPIEFSS. Com efeito, em 2020, 2021, 2022 e 2023, alcançou-se, respetivamente, uma taxa de execução de cerca de 67% (87 M€), 46% (60 M€), 39% (62 M€) e apenas 16% (28 M€) (Anexo 5). Refira-se que mesmo sendo o DLPIEFSS um instrumento financeiro plurianual, os dados apresentados, nomeadamente em 2022 e 2023, em que os pagamentos do(s) ano(s) integram compromissos assumidos em anos anteriores (financiados com saldos transitados), indiciam dificuldades na materialização dos projetos nos prazos previstos.
81. Nas verificações realizadas constatou-se inconsistência no reporte de informação, referente aos anos em análise, entre as execuções orçamentais e financeiras no SIGO e nos RELPIEFSS e RASI, destacando-se o seguinte:
- em 2020, a divergência<sup>63</sup> de 21 M€ deve-se sobretudo<sup>64</sup> aos “*autopagamentos*”<sup>65</sup> para a transição de saldo de RI (15,7 M€, em 2020), que representam<sup>66</sup> cerca de 12% do total executado (Anexo 6).
  - em 2021, a divergência<sup>67</sup> de 11 M€ deve-se sobretudo aos pagamentos de indemnização compensatória referente à SIRESP, S.A.<sup>68</sup>.

Refira-se que, sobre a transição de saldos, a DGO, em finais de dezembro de 2021, informou a SGMAI de que foi “*autorizado pela Exma. Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento, o saldo de RI, (...) devendo a SGMAI registar em GerFip como receita cobrada como RNAP*”<sup>69</sup>.

Assim, os saldos apurados no final de 2021 foram transitados para a nova lei (41,9 M€ de RP e 15,9 M€ de RI), tendo a SGMAI informado que o “*artigo 216º da LOE (2022) para as*

<sup>63</sup> Cfr. Quadro 12: diferença resultante da execução orçamental (SIGO) de 87.856 m€ e da execução financeira (RASI) de 66.312 m€, no ano de 2020.

<sup>64</sup> Deve-se também à constituição de uma reserva na medida de Infraestruturas (50 m€), refletida na dotação corrigida.

<sup>65</sup> Trata-se de valores pagos à própria entidade através de um PLC no mesmo ano e por uma conta específica do IGCP da SGMAI, após a solicitação e validação da DGO. A entidade procede à integração dos saldos no ano seguinte com a emissão dos DUCs respeitantes às Reposições Não Abatidas ao Pagamento (RNAP).

<sup>66</sup> Relativamente à dotação corrigida líquida de 2020 constante do Quadro 12.

<sup>67</sup> Cfr. Quadro 12: diferença resultante da execução orçamental (SIGO) de 59.772 m€ e da execução financeira (RASI) de 48.772 m€, no ano de 2021.

<sup>68</sup> Sobre esta matéria o RELPIEFSS (pág. 19) de 2021 refere que “*O entendimento da DGO é o de que o enquadramento orçamental do projeto 9487 - Comunicações de Segurança e Emergência no orçamento de 2020 manteve-se para 2021, ou seja, manter-se-ia na medida 094 - Segurança e Ordem Pública - LPIEFSS - Sistemas de Tecnologias de Informação e Comunicação - Parcerias Público Privadas, ainda que o DL n.º 81-A/2019, de 17 de junho, no qual a empresa passa a reger-se pelo regime jurídico aplicável às entidades do setor público empresarial após a transmissão das participações sociais da SIRESP, SA, para o Estado*”. Acrescenta ainda que “*... Foi necessário proceder à redução de receitas de impostos da dotação inicial da LPIEFSS, no valor de 11.000.000 EUR, cuja alteração orçamental de redução (AO 0028, através da informação n.º 11892/2021/SG/DSGOF, de 15 de maio) permitiu reforçar a orgânica da Entidade Coordenadora do MAI para proceder à indemnização compensatória atribuída à SIRESP, SA, prevista na RCM 59-A/2021, de 14 de maio*”.

<sup>69</sup> Neste contexto a SGMAI registou a receita, mas não foi promovida a sua aplicação em despesa através de abertura de crédito especial, tendo sido transitada como RI para 2022.



*medidas de Infraestruturas, EPI's e Armamento permite a sua transição e integração no OE de 2022 nas respetivas medidas do DLPIEFSS, sem mais autorizações e validações. Contudo, recorreu-se ao processo normal de transição de saldos por recurso à aplicação (...) da DGO para a respetiva validação pela área das Finanças e aos respetivos articulados da LPIEFSS e do DLPIEFSS para, com base na abertura de créditos especiais, promover a sua integração em despesa”<sup>70</sup>.*

c) em 2022, a divergência<sup>71</sup> de 41 M€ deve-se, para além de 26M€ de pagamentos de indemnização compensatória à SIRESP, S.A.<sup>72</sup>, aos “autopagamentos” por transição de saldo de RI, que foram de 15,5 M€ em 2022.

d) em 2023, a divergência<sup>73</sup> de 4 M€ corresponde a “autopagamentos”, para efeitos de transição de saldos de RI. Refira-se que, para 2023, a SGMAI confirma que os pagamentos de indemnização compensatória à SIRESP, S.A., no montante de 26 M€, não foram suportados por verbas do DLPIEFSS<sup>74</sup>.

82. A prática utilizada de contabilização como despesa orçamental, no DLPIEFSS, da transição de saldos para a gerência seguinte (“autopagamentos”), que não se traduzem em despesa efetiva, bem como da “indemnização compensatória à SIRESP”, sem critérios uniformes de registo e devido enquadramento e fundamentação, sobrevaloriza a execução orçamental e concretiza-se numa distorção orçamental que tem implicações na fiabilidade, rigor, transparência e clareza das demonstrações financeiras e orçamentais.

83. Sobre esta matéria, realça-se ainda os efeitos na calendarização dos projetos plurianuais do DPLPIEFSS, que é, regra geral, objeto de ajustamentos face ao programado. Acresce que a garantia da transição integral dos saldos tem gerado suborçamentação nos anos subsequentes, na medida em que esses saldos não constam do orçamento inicial e vão reforçar os respetivos projetos em montantes decorrentes da não concretização de pagamentos no ano anterior.

84. Assim, o Quadro 5 e gráfico 3 resume a execução financeira (despesa efetiva-pagamentos) da LPIEFSS/DLPIEFSS, onde sobressaem as reduzidas taxas de execução em 2020, 2021, 2022 e 2023 (por cada uma das medidas), que se situaram abaixo dos 50%, com exceção de 2020, que registou, apenas, 50,7%. Em 2022 e 2023, as taxas de execução de 15,5% e 13,9% decresceram acentuadamente em todas as medidas, nomeadamente nas que concentram a maioria dos financiamentos. Os RELPIEFSS de 2022 e 2023 apresentam como fatores que influenciaram a execução dos projetos a natureza, complexidade e morosidade dos processos aquisitivos, a “... situação de guerra na Ucrânia (...), o período de execução do DLPIEFSS,

<sup>70</sup> Cfr. e-mail, de 30 de junho de 2023 - Resposta ao Pedido 2.

<sup>71</sup> Cfr. Quadro 12: diferença resultante da execução orçamental (SIGO) de 61.883 m€ e da execução financeira (RASI) de 20.412 m€, no ano de 2022.

<sup>72</sup> Pagamento à SIRESP, S.A., no montante de 26 M€, nos termos da RCM n.º 51/2022, de 30 de junho, efetuado em 2 tranches, no montante de 3,250 M€ e de 22,75 M€, autorizados por SEAI e registadas e contabilizadas no PO 05 - Segurança Interna, na medida 087 - Segurança e Ordem Pública - DLPIEFSS - Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação.

<sup>73</sup> Cfr. Quadro 12: diferença resultante da execução orçamental (SIGO) de 27.515 m€ e a execução financeira (RASI) de 23.467 m€, no ano de 2023.

<sup>74</sup> Pagamento à SIRESP, S.A., montante de 26M€, contabilizado no Prog. Orçamental 05 - Segurança Interna, na medida 009 - Segurança e Ordem Pública - Administração e Regulamentação, reforço efetuado na sequência de alteração orçamental da medida 087.

*inferior a 5 meses, dificultou a execução material e financeira da programação de investimentos para 2022”.*



**Quadro 5 - Execução Financeira 2020 -2023**

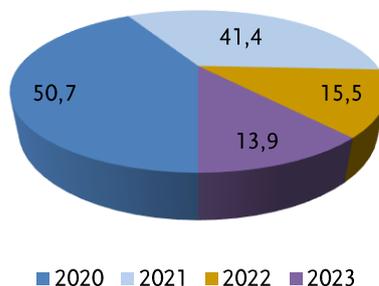
Unid: m€

| Medidas         | 2020                |                      | 2021                |                      | 2022                |                      | 2023                |                      |
|-----------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
|                 | Execução Financeira | Taxa de Execução (%) |
| Infraestruturas | 4 525               | 7,5                  | 6 221               | 9,8                  | 4 670               | 4,9                  | 4 333               | 3,7                  |
| Veículos        | 13 712              | 99,9                 | 13 827              | 100                  | 655                 | 18                   | 138                 | 2,6                  |
| Armamento       | 1 375               | 45,5                 | 819                 | 34,9                 | 0                   | 0                    | 440                 | 9                    |
| EPI             | 1 156               | 62,1                 | 314                 | 22,4                 | 0                   | 0                    | 739                 | 8,7                  |
| EAAO            | 289                 | 33,1                 | 480                 | 54,9                 | 175                 | 15,9                 | 549                 | 43,6                 |
| EFE             | 1 651               | 50,6                 | 1 919               | 94,6                 | 1 727               | 64,3                 | 2 331               | 49                   |
| STIC            | 43 603              | 91,5                 | 25 190              | 74,3                 | 13 185              | 59,1                 | 14 936              | 54,2                 |
| <b>Total</b>    | <b>66 312</b>       | <b>50,7</b>          | <b>48 772</b>       | <b>41,4</b>          | <b>20 412</b>       | <b>15,5</b>          | <b>23 467</b>       | <b>13,9</b>          |

Fonte: RASI 2020, 2021, 2022 e 2023

**Gráfico 3 – Execução Financeira Total em 2020 – 2023**

### Taxa de Execução (%)

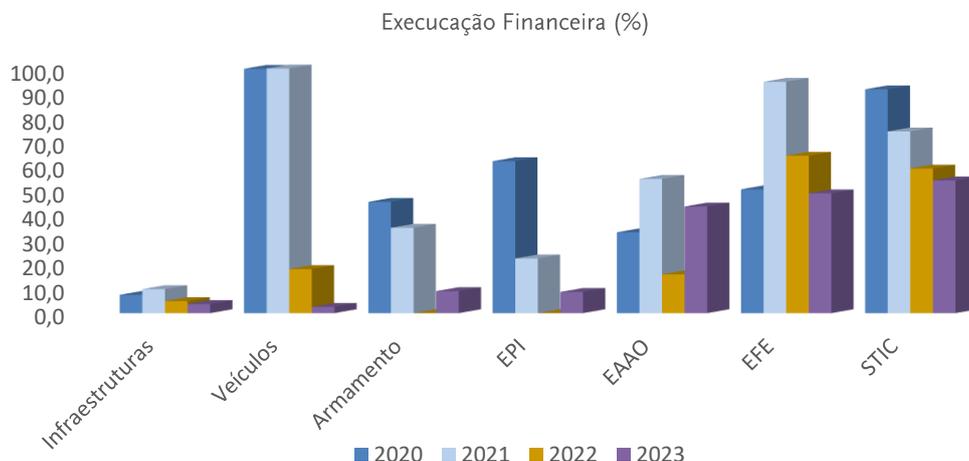


Fonte: RASI 2020, 2021, 2022 e 2023

### Execução Financeira por Medida

85. A execução financeira referente a cada uma das medidas é apresentada no gráfico seguinte e resulta dos dados constantes dos RASI de 2020, 2021, 2022 e 2023 (Anexo 5).
86. As medidas com maiores taxas de execução financeira são veículos (99,9%) e STIC (91,5%) em 2020, veículos (100%) e EFE (94,6%) em 2021, as medidas EFE (64,3%) e STIC (27,3%) em 2022 e, em 2023, EFE (49%) e STIC (54,2%).

Gráfico 4 – Execução Financeira por medida em 2020 – 2023



Fonte: RASI 2020 a 2023

87. Apesar de a medida de Infraestruturas<sup>75</sup> deter a maior dotação corrigida líquida de 2020 a 2023, verifica-se uma reduzida taxa de execução, sendo em 2021 de 9,8% e de 3,7% em 2023, a que correspondem respetivamente os valores de 6,2 M€ e 4,3 M€. Como tem sido referido nos RELPIEFSS, esta medida “*tem assumido um caráter plurianual*”, assinalando ainda que dada “*(...) a complexidade e morosidade ao nível da tramitação e execução contratual, cada intervenção pressupõe pelo menos três contratos*”, o que provoca uma baixa execução desta medida ao longo dos anos.
88. A medida Veículos<sup>76</sup> teve, em 2020 e 2021, a maior execução financeira com cerca de 100%, respetivamente com 13,7 M€ e 13,8 M€. Durante os anos seguintes têm existido constrangimentos na aquisição de veículos, devido<sup>77</sup> aos elevados prazos de entrega, em algumas situações superiores a 300 dias, factos que conduziram, em 2022, a uma taxa de execução de 18% (0,6 M€) e, em 2023, de 2,6% (0,1 M€), que corresponde a pagamentos transitados do ano anterior. Em 2023 foram desenvolvidos os três procedimentos pré-contratuais para a aquisição de viaturas ligeiras, viaturas pesadas e motociclos para a GNR e PSP, sendo expectável a sua entrega em 2024 e 2025.

Em sede do contraditório, a SGMAI veio indicar que, relativamente aos procedimentos pré-contratuais, a eSPap “*(...) em tempo, não teve capacidade para desenvolver o procedimento (...)*”, salientando ainda que a SGMAI “*(...) deu início à tramitação de um novo procedimento pré-contratual, tendo em vista a aquisição de veículos ligeiros, veículos pesados e motociclos para a GNR e PSP, no âmbito do DLPIEFSS, para os anos 2025 e 2026 (...)*”.

O TdC regista com preocupação o facto de o procedimento em apreço estar a sofrer os atrasos indicados, com reflexos na operacionalidade das FSS.

<sup>75</sup>Inclui os procedimentos aquisitivos, no âmbito de Prestações de serviços (e.g.: estudos geotécnicos; levantamentos topográficos; projetos de execução, fiscalização, coordenação e segurança em obra) e as Empreitadas de obras públicas, desenvolvidas pela SGMAI-DPIE e pelos Municípios, através da celebração de Contratos de Cooperação Interadministrativos e Protocolos de Colaboração, entre os Municípios, a SGMAI e as FSS.

<sup>76</sup> Visa dotar as FSS de viaturas ligeiras, pesadas e motociclos.

<sup>77</sup> Cfr. RELPIEFSS 2022, pág. 26.



89. A medida de Armamento<sup>78</sup> teve uma execução nula em 2022, situação decorrente dos prazos dilatados de entrega do material devido à forte regulação nacional e internacional<sup>79</sup>, sendo que em 2020 a taxa de execução foi de 45,5%, a que corresponde um valor de 1,4 M€. Em 2021 a taxa foi de 34,9%, com um valor de 0,8 M€. Durante o ano de 2023 foram celebrados 6 contratos, cuja execução financeira ficou nos 9%, no valor de 0,4 M€.
90. No âmbito da medida EPI<sup>80</sup>, a execução foi condicionada pelos conflitos internacionais<sup>81</sup>, existindo uma execução nula em 2022 e uma execução de 1,2 M€ em 2020 e 0,3 M€ em 2021, a que corresponde uma taxa de execução de 62,1% e 22,4%, respetivamente. Em 2023 foi possível a celebração de 9 contratos, cuja execução financeira foi de 0,7 M€, com uma taxa de execução de 8,7% sendo que o remanescente ocorrerá em 2024.
91. Na medida EAAO<sup>82</sup>, destaca-se a adjudicação de diversos procedimentos aquisitivos para assegurar o mobiliário de diversas instalações, ocorrendo uma taxa de execução que medeia entre 54,9% em 2021 e 43,6% em 2023, a que corresponde o valor de 0,5 M€ e 0,6 M€, respetivamente.
92. A medida EFE<sup>83</sup> apresenta uma execução acima dos 50% de 2020 a 2022, destacando-se o ano de 2021 com uma taxa de execução de 94,6%, a que corresponde 1,9 M€ e, em 2022, com uma taxa de 64,3%, correspondendo a 1,7 M€. Em 2023 a taxa de execução foi de 49%, com uma execução financeira de 2,3 M€.
93. A medida STIC<sup>84</sup>, dividida em diversos projetos, com um caráter de transversalidade ao MAI, apresenta em 2020 uma execução de 91,5%, a que corresponde 43,6 M€, em 2021 uma taxa de 74,3%, no valor de 25,1 M€, em 2022 apresentou uma taxa de 59,1% (13,2 M€) e em 2023 uma taxa de 54,2%, que corresponde a uma execução de 14,9 M€.

<sup>78</sup> Inclui variado tipo de armamento, como: Armas; Bastões; Coldres; Aplicadores de Gás pimenta; Lanternas; Miras holográficas; Porta carregadores; e Sistemas de pontaria laser.

<sup>79</sup> Devido à guerra na Ucrânia e porque os bens adquiridos nesta medida têm maioritariamente origem em países estrangeiros (europeus e de fora da Europa), cfr. RELPIEFSS 2022, pág. 30.

<sup>80</sup> Tem como finalidade a aquisição de equipamento de proteção das FSS, como por exemplo: Coletes de proteção; Escudos balísticos e de proteção da ordem pública; Óculos de proteção; Capacetes de proteção e para motociclos; Aparelhos de respiração autónoma.

<sup>81</sup> Cfr. RELPIEFSS 2022, pág. 32.

<sup>82</sup> Inclui os procedimentos aquisitivos para assegurar variado tipo de mobiliário (e.g.: mobiliário administrativo e de escritório; armários; camas; equipamentos para as cozinhas, menses e lavandarias ou para as instalações; televisores; e termoacumuladores), previstos na medida de Infraestruturas.

<sup>83</sup> Que tem como objetivo a aquisição de equipamentos para modernizar e normalizar os equipamentos operacionais afetos a funções especializadas (trânsito, investigação criminal, ordem pública, inativação de engenhos explosivos, proteção da natureza, controlo costeiro, missões internacionais, entre outras).

<sup>84</sup> Inclui os investimentos decorrentes de contratos plurianuais, celebrados em anos anteriores, designadamente: encargos com o licenciamento “Microsoft” para a Administração Interna; o GEOMAI; encargos com investimento e manutenção do 112.pt; Cibersegurança do MAI; e outros equipamentos para as FSS, englobando ainda a aquisição de material informático (como por exemplo: Câmaras; computadores de secretária e portáteis; Smartphones c/ GPS), ou de softwares e licenciamentos.

### 3.2.3. Execução material

94. A execução material apresentada no RASI tem em conta a entrega/receção de infraestruturas ou de equipamentos, comparando com as solicitações efetuadas anualmente<sup>85</sup> pelas FSS. (Anexo 7)
95. Não é utilizada qualquer aplicação informática para a gestão, acompanhamento e controlo da execução material da Lei, sendo apenas utilizados para esta finalidade ficheiros em Excel, com limitações de integralidade, atualidade e plenitude dos dados inseridos.
96. Em 5 medidas regista-se que as unidades fornecidas foram em número superior às solicitadas: Veículos, em 2020; Armamento, em 2020 e 2021; STIC, em 2021 e 2023; Infraestruturas, em 2022; e EAAO, em 2023. Nas restantes medidas, os números de unidades disponibilizadas às FSS foram inferiores às solicitadas, ocorrendo assim uma reduzida execução material.
97. Conforme se refere nos RELPIEFSS, desde 2020 que tem havido um aumento nos prazos de entrega dos bens/equipamentos, dificultando a execução material das medidas no próprio ano. Existem situações em que os bens/serviços não são entregues no próprio ano por incapacidade de fornecimento<sup>86</sup>. Em 2022 e 2023, devido à guerra na Ucrânia, ocorreram atrasos significativos na contratualização e na entrega de material das diversas medidas, decorrente do elevado prazo de entrega de alguns bens.
98. O RELPIEFSS de 2022 evidencia, relativamente à medida EAAO, a entrega de mais 135 unidades e, na medida STIC, a entrega de mais 2665 unidades, comparativamente com os dados apresentados no RASI de 2022, que correspondiam a contratos celebrados em anos anteriores cuja execução material transita para o ano seguinte (Anexo 7, quadro 14). No que respeita a 2023, a execução material das medidas de veículos e EAAO dizem respeito a bens/equipamentos, na sua maioria respeitante a contratos celebrados em 2022, cuja execução material e financeira transitou para 2023.
99. Foram realizadas verificações físicas a bens/equipamentos, nas instalações da GNR e da PSP, com vista a validar a receção de alguns bens adjudicados e pagos em 2022, cuja conclusão consta no capítulo seguinte.

### 3.2.4. Processos de aquisição de bens e serviços e empreitadas

100. Em 2022 foram celebrados, ao abrigo do DLPIEFSS, 101 contratos, destacando-se a utilização do procedimento de concurso público para cerca 70% dos procedimentos de aquisições de bens e serviços e de empreitadas, sendo que o ajuste direto foi utilizado em cerca de 15%, conforme se evidencia no quadro seguinte:

---

<sup>85</sup> De notar que as aquisições são determinadas de acordo com a programação da Lei e a respetiva disponibilidade financeira, não contemplando todas as manifestações de necessidades das FSS.

<sup>86</sup> Cfr. RELPIEFSS de 2022: na medida Veículos seria inexecutável em 2022, considerando os elevados prazos de entrega dos mesmos, em algumas situações superiores a 300 dias.



Quadro 6– Procedimentos aquisitivos de 2022

| Procedimentos                                    | N.º de contratos (Unid) | Valor adjudicação (€) | Pagamentos da Gerência (€) | N.º Contratos (%) |
|--------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------|
| Concursos Públicos para fornecimentos            | 66                      | 8.939.602,00          | 7.169.485,08               | 65,4              |
| Ajustes diretos <sup>87</sup>                    | 15                      | 2.302.581,39          | 842.089,70                 | 14,9              |
| Contratos interadministrativos                   | 9                       | 8.946.588,01          | 3.586.570,99               | 8,9               |
| Concursos Públicos para empreitadas              | 5                       | 3.083.617,05          | 334.305,89                 | 5,0               |
| Consulta Prévia                                  | 3                       | 87.522,61             | 87.522,61                  | 2,9               |
| Outros procedimentos de empreitada <sup>88</sup> | 3                       | 14.983,41             | 12.163,27                  | 2,9               |
| <b>TOTAL</b>                                     | <b>101</b>              | <b>23.374.894,47</b>  | <b>12.032.137,54</b>       | <b>100,0</b>      |

Fonte: Mapa Geral Contratos\_SG\_2022 - (DPIE) (003).xlsx\_ VERSÃO FINAL.xlsx

101. De referir que no quadro 6 consta o valor pago na gerência relativamente aos procedimentos apenas adjudicados em 2022 e por isso o valor é inferior ao valor da adjudicação, uma vez que o pagamento integral ocorreu em ano subsequente. Na gerência, para além dos pagamentos identificados no quadro 6, foram ainda realizados outros, referentes a contratos cuja adjudicação ocorreu em anos anteriores, que para este efeito não foram tidos em conta.
102. O exame a procedimentos pré-contratuais<sup>89</sup> realizados em 2022 e a contratos reduzidos a escrito permitiu constatar que os requisitos legais foram, em regra, cumpridos (Anexo 8).
103. A escolha do procedimento, quanto ao seu valor, mostra-se de acordo com o Código dos Contratos Públicos<sup>90</sup>, e realizado pela entidade competente<sup>91</sup>, designadamente quanto à decisão de contratar, à autorização da realização da despesa, à aprovação das peças concursais e à decisão de adjudicação, constatando-se a identificação nominal e funcional de quem autoriza. De referir que os procedimentos se encontram instruídos com as declarações de inexistência de conflito de interesses por parte dos membros do júri e do gestor do contrato.
104. Os procedimentos aquisitivos são tramitados eletronicamente, através da utilização da plataforma de contratação pública Vortal. Ainda assim, verificou-se a ausência nos elementos instrutórios analisados de um relatório do júri e de um pedido de autorização de pagamento<sup>92</sup>, o que foi disponibilizado em sede de contraditório.

Em sede do contraditório, a SGMAI veio na sua resposta informar que na situação indicada não se mostra necessária a elaboração de relatório de júri, sendo que lhe assiste razão quanto a esse facto. Veio ainda remeter o PAP, que não tinha sido disponibilizado aquando da realização do trabalho de campo.

<sup>87</sup> Maioritariamente correspondem à aquisição de mobiliário, efetuado ao abrigo do Acordo Quadro (AQ-MOB-2021) celebrado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap).

<sup>88</sup> E.g.: 1.º Adicional empreitada São Torcato; revisão de preços provisória 74/DPIE/2020; e Proc. 23/DPIE/2021-1 - V. Leiria - RP.

<sup>89</sup> Foram analisados 47 documentos de despesa, a que corresponderam 23 procedimentos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas, que incluem 12 concursos públicos, 4 consultas prévias e 6 ajustes diretos.

<sup>90</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, e Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho.

<sup>91</sup> Na generalidade dos procedimentos a autorização dos mesmos foi efetuada pelo Secretário-Geral do MAI.

<sup>92</sup> E.g.: Procedimento n.º 120/DSUMC/2021 - Serviços de Consultoria para a elaboração de peças concursais para o suporte para o 112.

105. Os valores constantes nos cabimentos são superiores ao valor das aquisições, facto que decorre de apenas ser realizado um cabimento no início do procedimento, de acordo com o valor base<sup>93</sup>, o que implica que subsiste valor cabimentado e não gasto após o pagamento.

Em sede do contraditório, a SGMAI veio reconhecer que “...por lapso, o valor do cabimento não foi reduzido na data da emissão do compromisso, ou seja, a 10 de novembro de 2022, tendo sido apenas efetuada a redução a 9 de dezembro de 2022, e respetivo pagamento efetuado a 27 de dezembro de 2022”, informando ainda que “... por regra, todos os cabimentos são reduzidos ao valor do compromisso, aquando do pedido de emissão do mesmo.” O TdC toma boa nota desta intenção.

106. A tramitação dos procedimentos por ajuste direto decorreu de modo regular, não se tendo verificado o incumprimento do n.º 2 do artigo 113.º do CCP<sup>94</sup>. Deve, no entanto, a SGMAI manter e reforçar mecanismos que lhe permitam evidenciar o controlo dos requisitos daquele preceito legal.
107. A SGMAI recorre à celebração de contratos interadministrativos<sup>95</sup> com os municípios que constituem parceiros privilegiados na manutenção de um Estado seguro, estabelecendo parcerias de colaboração para a execução das responsabilidades de construção e reabilitação de instalações e edifícios destinados às FSS.
108. Nos contratos reduzidos a escrito, o respetivo clausulado contém, em geral, os elementos conforme estabelecidos no artigo 96.º do CCP e nas regras relativas à assunção de compromissos<sup>96</sup>.
109. Verificou-se a existência de cláusula contratual a identificar o gestor do contrato, de acordo com a alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP, procedendo este à assinatura dos autos de receção<sup>97</sup> dos bens após a obtenção de informações que lhe são transmitidas pelos membros das FSS localizados nos diferentes serviços, e não em resultado de uma verificação “*in loco*”. Não foram disponibilizados indicadores de execução quantitativa e qualitativa de modo a medir o desempenho contratual nos termos previstos no artigo 290.º-A, n.º 3, do CCP.
110. A SGMAI procedeu à remessa do contrato a que se encontrava obrigada para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas<sup>98</sup> e procedeu à publicitação no Portal Base Gov dos contratos, conforme previsto no artigo 465.º do CCP (Anexo 10).
111. Consultado o Portal Base Gov, verificou-se que foi publicitada a celebração de procedimentos pela SGMAI em 2022<sup>99</sup>. No entanto, apenas 2 dos procedimentos se encontravam

<sup>93</sup> E.g.: Aquisição de Malas de Patrulheiro “Guarda Digital” para a Guarda Nacional Republicana, no âmbito do DLPIEFSS.

<sup>94</sup> A entidade adjudicante não pode convidar a apresentar propostas entidades às quais já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou de ajuste direto.

<sup>95</sup> E.g.: Protocolo de Cooperação Interadministrativa com Município do Barreiro; Contratos Interadministrativos com Municípios de Lagos, de Portimão, de Mondim de Basto, de Avis, da Anadia e de Vimioso; Contrato Interadministrativo relativo ao Destacamento GNR de Alenquer; e Contrato Interadministrativo para reabilitação do quartel da GNR de Macedo de Cavaleiros.

<sup>96</sup> E.g. Art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, que estabelece os procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

<sup>97</sup> E.g.: Aquisição de Alcoolímetros - Lote 1; aquisição de eletrodomésticos PSP - Lote 1; aquisição de 276 “Completo Guarda Digital” no âmbito da LPIEFSS; e Estações de Carregamento para Veículos Elétricos.

<sup>98</sup> Aquisição de serviços de manutenção e atualização – 36 meses – Proc. 74/DUMC/19.

<sup>99</sup> Em <https://www.base.gov.pt/> constam 111 procedimentos.



identificados como sendo aquisições ao abrigo do DLPIEFSS<sup>100</sup>, constatando-se assim a ausência de informação clara na publicitação dos procedimentos.

112. O exame da documentação de despesa revelou inadequada classificação económica das despesas relacionadas com a aquisição de impressoras de visto e leitores de impressões digitais<sup>101</sup>. Estas despesas foram classificadas na rubrica 07.01.15 - “*Outros investimentos*”<sup>102/103</sup>, quando a rubrica mais adequada seria 07.01.07 - “*Equipamento de Informática*”<sup>104</sup>, situações que de futuro devem ser tidas em atenção.
113. Verificou-se ainda que, apesar de a LPIEFSS contemplar diversas fontes de financiamento, nos processos analisados os pagamentos foram, na sua maioria, através da FF 311 – Receitas de Impostos não afetas a projetos cofinanciados.
114. Foram realizadas verificações físicas a bens/equipamentos, nas instalações<sup>105</sup> da GNR e da PSP, com vista a validar a receção de bens adjudicados e pagos em 2022, que permitiram concluir que:
- Na sua totalidade os bens foram objeto de confirmação física.
  - Efetivamente, as FSS efetuam a verificação e confirmação da receção dos bens/equipamentos ou infraestruturas, através da assinatura de documento específico<sup>106</sup>, que comprova a receção da quantidade e qualidade dos bens.
  - Com a informação transmitida pelas FSS, o gestor do contrato elabora o auto de receção que contempla a totalidade dos bens e informa a SGMAI de que os mesmos estão em conformidade para que esta efetue o respetivo pagamento.
  - A SGMAI, na posse dos documentos que evidenciam o auto de receção e o pagamento, elabora o auto de abate dos bens no GerFip e a transferência por cedência (auto de cedência) para as FSS, sendo que este último deveria ocorrer num prazo previsivelmente de 3 meses, conforme o manual de procedimentos da SGMAI, o que nem sempre se verifica<sup>107</sup>.

<sup>100</sup> E.g.: Aquisição de Veículo Semirreboque de três eixos para a GNR; e aquisição de computadores portáteis leves para o Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

<sup>101</sup> Proc. 43/DPIE/2022.

<sup>102</sup> Cfr. DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro - “*regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas*”, que refere: “*Contém as despesas em «Plantações» e «Animais» e, ainda, quaisquer outras que, tendo carácter de «investimento», não possam, eventualmente, enquadrar-se nas rubricas tipificadas do respectivo subagrupamento*”.

<sup>103</sup> A SGMAI referiu que foi seu entendimento que se tratava de equipamento específico para o SEF não ligado à produção informática, mas reconhece que “*Perante uma análise mais distante e fria, afigura-se que o entendimento adotado para o enquadramento desta despesa na 07.01.15 possa não ter sido o mais feliz*”.

<sup>104</sup> Cfr. DL n.º 26/2002, que refere: “*Consideram-se os computadores, os terminais, as impressoras (hardware) e quaisquer outros bens que, assumindo características de bens de investimento, possam considerar-se como técnica, directa e exclusivamente ligados à produção informática*”.

<sup>105</sup> Na GNR: Escola da Guarda – Queluz; Comando da Administração dos Recursos Internos – Lisboa; e Depósito – Grafanil. Na PSP: Comando Metropolitano de Lisboa – Moscavide; 2.ª Divisão Policial de Lisboa – Olivais Sul; Unidade Especial de Polícia do Grupo de Operações Especiais – Belas; e Unidade Especial de Polícia do Corpo de Intervenção – Calçada da Ajuda.

<sup>106</sup> Na GNR através de auto de receção e na PSP através de nota de receção e das guias de remessa.

<sup>107</sup> E.g.: Proc. 20/DPIE/2022, em que o pagamento dos bens ocorreu em março de 2023 e à data da verificação física, em outubro de 2023, ainda não tinha sido emitido o auto de cedência.

- e) A SGMAI não dispõe de informação concreta e atualizada sobre a localização dos bens/equipamentos entregues às FSS, situação que no futuro deverá ser devidamente acautelada.

#### Síntese do ponto 3.2.:

Compete ao Governo promover a execução orçamental, financeira e material da LPIEFSS, sendo a entidade coordenadora pela execução a SGMAI e beneficiárias a GNR, a PSP e o ex - SEF.

As receitas que financiam a execução do DLPIFSS 2022 são provenientes de: impostos-OE; saldos orçamentais; coimas por infrações rodoviárias das FSS e ANSR; taxa de segurança aeroportuária; fundo de garantia automóvel; alienação/rentabilização de imóveis; restituição do IVA; e outras receitas.

A SGMAI não dispõe de mecanismos de controlo que lhe permitam avaliar se as receitas transferidas pelas outras entidades correspondem ao valor que teria efetivamente de receber.

O valor dos saldos a transitar deve-se à efetiva execução dos investimentos em várias medidas.

A Lei tem apresentado uma baixa execução financeira e material, não cobrindo todas as necessidades das FSS.

Verificou-se uma fraca taxa de rentabilização dos imóveis afetos às FSS, sendo que em 2022 e 2023 foram rentabilizados 4 imóveis.

Os registos no SIGO não se mostram coincidentes com os Relatórios de Execução da LPIEFSS (RELPIEFSS) e os RASI de 2020, 2021 e 2022, designadamente devido aos “*autopagamentos*” para a transição de saldos de RI e à indemnização à SIRESP, S.A., o que sobrevalorizou a execução orçamental e se traduziu em distorção orçamental, com implicações na fiabilidade, rigor, transparência e clareza das demonstrações financeiras e orçamentais.

A transição dos saldos de RP e de RI da LPIEFSS 2017 para o DLPIEFSS teve por base os saldos orçamentais apurados na execução da LPIEFSS 2017, relativamente às medidas de Infraestruturas, Armamento e EPI, e foi submetida na plataforma da DGO (Direção-Geral do Orçamento).

### 3.3. ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO

#### 3.3.1. Procedimentos de acompanhamento, de controlo e informação de reporte

115. Compete à DPF<sup>108</sup> da SGMAI, para além de acompanhar a elaboração da proposta de orçamento de investimento do MAI respeitante à LPIEFSS, realizar o registo e o controlo das respetivas receitas e despesas.
116. A SGMAI dispõe de um manual de procedimentos, que tem como objetivo incrementar a eficiência nos processos e procedimentos de aquisição de bens e serviços de infraestruturas e equipamentos no âmbito da operacionalização da LPIEFSS.
117. Verificou-se que o manual de procedimentos e respetivos anexos, que tem por base as regras e exigências estabelecidas na LPIEFSS e os diversos diplomas legais para a realização da

<sup>108</sup> Unidade orgânicas flexível cujas atribuições e competências constam no artigo 3.º Despacho 12643/2021, de 27 de dezembro.



despesa, é utilizado, na generalidade, pelos serviços nas contratações que celebra e no registo e validação das transações que realiza.

118. As FSS colaboram no acompanhamento e monitorização da Lei, particularmente aquando da receção dos bens/equipamentos ou infraestruturas, através da sua verificação, confirmação e elaboração do respetivo auto de receção, que é remetido à SGMAI, para a posterior emissão do auto de cedência dos bens às FSS.
119. Para efeitos de acompanhamento, a LPIEFSS<sup>109</sup> prevê a inclusão, no Relatório Anual de Segurança Interna<sup>110</sup>, de um capítulo contendo a informação necessária ao controlo da execução da Lei, nomeadamente quanto à execução de cada medida no ano anterior, aos compromissos assumidos e às responsabilidades futuras deles resultantes, a ser remetido à AR<sup>111</sup>. Os RASI de 2020 a 2023 contêm um capítulo sobre a execução da lei, que só a partir de 2023 apresenta informação sobre responsabilidades futuras.
120. A SGMAI elabora ainda o relatório anual RELPIEFSS, para efeitos de acompanhamento da execução orçamental, financeira e material da Lei, apesar de não resultar de uma obrigação legal. O RELPIEFSS contém informação quanto à concretização de cada medida nas perspetivas orçamental, financeira e material.
121. Concretamente, o RELPIEFSS de 2022 foi executado em agosto e aprovado em finais de outubro de 2023, evidenciando a existência de uma tardia informação de reporte da execução do DLPIEFSS, nomeadamente tendo em vista possíveis contributos para o planeamento de 2023 e dificilmente em tempo útil para o planeamento de 2024<sup>112</sup>. O RELPIEFSS de 2023 foi remetido à tutela em fevereiro de 2024, não tendo sido ainda, até à presente data, obtida a respetiva aprovação pela Tutela.
122. As limitações assinaladas seriam minimizadas se, no desenho da Lei, tivessem sido identificados objetivos claros e resultados esperados com a execução, à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia previamente fixados.

### Síntese do ponto 3.3.:

No âmbito do acompanhamento e monitorização da LPIEFSS, a SGMAI utiliza o manual de procedimentos, que assegura o cumprimento e a obtenção de informação nos processos aquisitivos dos vários projetos/medidas.

Para efeitos de acompanhamento da LPIEFSS, a SGMAI inclui no RASI um capítulo com informação da execução da Lei, que é remetido à AR. A SGMAI elabora ainda o RELPIEFSS, apesar de não resultar de obrigação legal. Contudo, nem nos RASI nem nos RELPIEFSS nada consta

<sup>109</sup> Cfr. artigo 4.º, n.º 3, alínea a), da LPIEFSS 2017. De notar que a Lei que aprovou o OE para 2020, Lei n.º 2/2020, de 31 de março, estabelecia no artigo 426.º que o capítulo deveria conter informação necessária ao controlo da execução da lei, nomeadamente quanto à pormenorização das dotações respeitantes a cada projeto, à execução dos contratos efetuados no ano anterior, bem como aos compromissos assumidos e responsabilidades futuras deles resultantes e ainda uma lista de todas as empreitadas e fornecimentos a contratar durante esse ano, com discriminação dos preços de adjudicação e, sempre que possível, prazo de execução, data de início e duração. Entretanto, a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (LOE 2021), no seu artigo 435.º, ripristinou a redação consagrada na LPIEFSS.

<sup>110</sup> Previsto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

<sup>111</sup> Cfr. ofício L\_COM1XV/2023/73, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de 17/05/2023, envia o parecer sobre o RASI de 2022, aprovado por unanimidade.

<sup>112</sup> Cfr. previsto no ponto 3.1 do Manual de Procedimentos.

relativamente ao reporte sobre os resultados alcançados com a execução da LPIEFSS, designadamente apoiado em indicadores de economia, eficiência e eficácia. Acresce que naqueles relatórios não é possível determinar os compromissos e responsabilidades futuras (em todo o seu horizonte temporal) de cada medida e os seus reflexos na consecução dos objetivos de segurança interna que justificaram cada investimento.

#### 3.4. IMPACTO DAS MEDIDAS ADOTADAS NA LPIEFSS/DLPIEFSS

123. Verificou-se que no DLPIEFSS, tal como na LPIEFSS, não foi integrada qualquer informação que permita conferir os resultados obtidos na LPIEFSS (em 2021) e, pelo menos, alguma compreensibilidade, designadamente quanto aos objetivos e aos resultados esperados com a execução das medidas, de acordo com indicadores de economia, de eficiência e de eficácia, que permitam examinar os resultados alcançados. Neste contexto, assinala-se que a LPIEFSS se constitui como o principal instrumento financeiro plurianual para materialização dos investimentos na modernização e operacionalidade (instalações, sistemas de tecnologia de informação, veículos, armamento e outro equipamento) das FSS.
124. Tais insuficiências não permitem ao TdC formular um juízo de auditoria sobre os resultados alcançados alicerçado em indicadores de economia, de eficiência e de eficácia, numa análise orçamental, financeira, material e robusta da implementação e do desenvolvimento das capacidades e dos recursos orçamentais a elas afetos e sobre a adequação aos resultados.



#### 4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

125. Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC.

#### 5. DECISÃO

126. Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a. Aprovar o presente Relatório;
- b. Formular as recomendações que constam do Relatório;
- c. Remeter o Relatório às seguintes entidades:
  - ◆ Ministra da Administração Interna;
  - ◆ Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna;
  - ◆ Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana;
  - ◆ Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública.
- d. Remeter o presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC;
- e. Determinar que, no prazo de 6 meses, a entidade a quem são dirigidas as recomendações informe o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f. Publicar o Relatório na página da Internet do TdC, após as notificações e comunicações necessárias, salvaguardando os dados pessoais nele contidos;
- g. 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 Contas<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei 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 12 de dezembro de 2024.

O Conselheiro Relator,



(Mário António Mendes Serrano)

Os Conselheiros Adjuntos,



(José F. F. Tavares)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



FICHA TÉCNICA

|                                | Nome                                               | Categoria               |
|--------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Coordenação Geral</b>       | António Sousa (até 30.09.2024)<br>Francisco Moledo | Auditor-Coordenador     |
| <b>Coordenação Operacional</b> | Maria da Luz Barreira                              | Auditores-Chefe         |
| <b>Equipa Técnica</b>          | Sandra Gomes de Sousa                              | Auditores Verificadores |
|                                | Manuela Menezes                                    |                         |
|                                | Paulo Rodrigues                                    |                         |
| <b>Colaboração</b>             | Vicente Gonçalves                                  | Estagiário              |

## 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, designadamente nos Manuais de Auditoria de Resultados e de Conformidade. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas, bem como pelo Modelo Integrado de Auditoria (ModinAudit). As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.
2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção<sup>114</sup>.

### PLANEAMENTO

#### Estudos preliminares (EP)

3. Os EP incluíram a recolha da informação existente nos serviços do TdC, designadamente o enquadramento legal e estrutura organizacional do MAI, os Relatórios de Atividades, RELPIEFSS, RASI e Conta de gerência da SGMAI.
4. Os trabalhos realizados consubstanciaram-se na apreciação: da LPIEFSS e do DLPIEFSS, tendo ainda sido tomados em atenção os seus antecedentes; da execução orçamental, financeira e material relativa à LPIEFSS, respeitante aos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023 (e.g. RELPIEFSS, RASI e dados do SIGO); dos sistemas de informação, execução e acompanhamento da LPIEFSS/DLPIEFSS; do Manual de procedimentos; do património imobiliário e da rentabilização de imóveis; de testes de conformidade e de procedimentos; e dos elementos instrutórios sobre processos contratuais.
5. As informações foram obtidas através de entrevistas e complementadas com a verificação documental e física que decorreu nas entidades intervenientes.

#### Plano Global de Auditoria (PGA)

6. Com base nos EP foi elaborado o PGA<sup>115</sup>, que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu, nomeadamente: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a metodologia e os procedimentos, em geral; as questões de auditoria; os resultados esperados; a constituição da equipa de auditoria e respetiva previsão de UT; a calendarização da ação; a identificação e qualificação dos riscos por áreas consideradas mais

---

<sup>114</sup> Regulamento n.º 112/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro, com as alterações subsequentes.

<sup>115</sup> Por Despacho do Juiz Conselheiro da AR IV, em 19 maio de 2023 (cfr. Informação n.º 30/2023 - DAIV).



relevantes para o exame da execução orçamental, financeira e material da Lei, conforme modelo estabelecido no ModinAudit.

### **Programa de Auditoria (PA)**

7. Em função do conhecimento e dos resultados obtidos na 1.<sup>a</sup> fase dos trabalhos foi elaborado o PA, que incluiu o Quadro Metodológico, em que se identificaram, de forma detalhada, as áreas a auditar, os critérios, as técnicas de recolha e de exame de dados e as expetativas quanto aos resultados da auditoria (os critérios de auditoria foram detalhados para cada subquestão de auditoria). Com vista a examinar a adequação e funcionamento dos instrumentos de gestão e acompanhamento da execução financeira e material do DLPIEFSS, selecionaram-se 23 procedimentos, a que corresponderam 47 documentos de despesa integrados em medidas do DLPIEFSS, bem como 3 processos de receita.

### **EXECUÇÃO DA AUDITORIA**

8. Na fase de execução, foram desenvolvidos os trabalhos de auditoria junto dos serviços (DPIE, DPF, GNR e PSP), tendo em vista a realização de um conjunto de procedimentos e de testes (de conformidade e substantivos) e a recolha de evidências de auditoria, que compreendeu: exame dos sistemas de informação e acompanhamento do DLPIEFSS; exame dos procedimentos aquisitivos e da documentação comprovativa; verificação e análise de documentação da prestação de contas de 2020 a 2023 da SGMAl; e a confirmação da informação prestada por solicitação do TdC.
9. No decurso dos trabalhos de auditoria obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

### **RELATO**

10. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato remetido para contraditório.

## ANEXO 2 – CARACTERIZAÇÃO DA SGMAI

1. A Secretaria Geral do MAI (SGMAI) é um serviço central de suporte ao MAI, sendo este o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de segurança rodoviária e de administração eleitoral<sup>116</sup>. É um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa<sup>117</sup>, de apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo e aos órgãos e serviços sem estrutura de apoio administrativo do MAI, assegurando ainda o apoio técnico e a disponibilização de serviços de partilha de funções e atividades comuns a diversos Serviços do MAI.
2. À SGMAI cabe assegurar a elaboração do orçamento do MAI, efetuar o controlo da gestão, realizar o apoio técnico e administrativo nas áreas do planeamento e promover a progressiva centralização e desmaterialização de procedimentos de aprovisionamento.
3. Numa ótica de eficiência e eficácia dos recursos, a SGMAI assume as atribuições de acompanhamento e controlo da execução orçamental e a coordenação na elaboração do orçamento do MAI, nas vertentes de funcionamento e investimento, apresentando, para o efeito, os competentes instrumentos de gestão.
4. A SGMAI efetua ainda a gestão anual e plurianual das candidaturas a financiamento, através de fundos comunitários e de outros financiamentos internacionais. No âmbito de uma gestão eficiente dos recursos, cabe a SGMAI:
  - a) acompanhar a execução dos contratos relativos às instalações das FSS e demais serviços do MAI;
  - b) elaborar, de acordo com as necessidades e prioridades estabelecidas pelos competentes serviços do MAI, os programas anuais e plurianuais de investimentos em infraestruturas relativos às FSS e demais serviços daquele ministério, promovendo a sua aprovação superior.
5. A SGMAI é dirigida por um secretário-geral, coadjuvado por quatro secretários-gerais-adjuntos, cabendo ao primeiro representar o MAI junto de quaisquer organizações ou entidades, nacionais e internacionais<sup>118</sup>.
6. São receitas próprias da SGMAI, entre outras, os subsídios, subvenções, participações, doações e legados que lhe forem atribuídos por quaisquer entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem como as verbas provenientes de taxas e coimas que lhe caibam nos termos da lei.
7. Constituem despesas da SGMAI as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Cfr. artigos 1.º e 3.º, n.º 2, alínea a), do DL n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, com as subsequentes alterações.

<sup>117</sup> Cfr. artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 29/2012, com as subsequentes alterações.

<sup>118</sup> Cfr. artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 29/2012.

<sup>119</sup> Cfr. artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 29/2012.

8. A Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho<sup>120</sup>, vem promover a reorganização das estruturas nucleares da SGMAI, decorrente da reorganização profunda da estrutura orgânica do MAI.
9. A estrutura nuclear da SGMAI passa a ser a seguinte<sup>121</sup>:
- Direção de Serviços de Gestão Orçamental e Financeira, doravante DSGOF;
  - Direção de Serviços da Unidade Ministerial de Compras, doravante DSUMC;
  - Direção de Serviços de Planeamento, Controlo e Recursos Humanos, doravante DSPCRH;
  - Direção de Serviços de Documentação e Relações Públicas, doravante DSDRP;
  - Direção de Serviços de Assessoria Jurídica, Contencioso e Política Legislativa, doravante DSAJCPL;
  - Direção de Serviços de Gestão de Fundos Comunitários, doravante DSGFC;
  - Direção de Serviços de Relações Internacionais, doravante DSRI;
  - Direção de Serviços de Apoio Técnico e Estudos Eleitorais, doravante DSATEE;
  - Direção de Serviços de Gestão dos Sistemas de Informação Eleitoral, doravante DSGSIE;
  - Direção de Serviços das Tecnologias de Informação e Comunicação, doravante DSTIC;
  - Direção de Serviços de Património e Planeamento de Instalações, doravante DSPPI.
10. Compete à DSGOF apoiar a definição das principais opções estratégicas em matéria orçamental, assegurando a elaboração do orçamento consolidado do MAI e proceder à elaboração dos instrumentos de planeamento integrado e de investimentos<sup>122</sup>.
11. A DSUMC tem a função de promover a centralização, ao nível ministerial, da negociação e celebração de acordos quadro ou outros contratos públicos em matérias não reservadas à ESPAP e monitorizar os consumos, através da construção de indicadores de gestão<sup>123</sup>.
12. À DSPPI compete: estudar, acompanhar e apoiar a política de instalações das FSS e restantes serviços do MAI; proceder ou promover à análise, avaliação e previsão das necessidades de obras de construção, remodelação, beneficiação, reabilitação, adaptação, conservação e ampliação de instalações e de outras infraestruturas; elaborar um plano plurianual de projetos de intervenções nas instalações e outras infraestruturas do Ministério, e planos anuais de construção, remodelação, beneficiação, reabilitação, adaptação, conservação e ampliação de infraestruturas, a serem submetidos para aprovação pela Tutela<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> Alterada pela Portaria n.º 293/2021, de 13 de dezembro.

<sup>121</sup> Cfr. artigo 1.º da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho.

<sup>122</sup> Cfr. artigo 2.º da Portaria n.º 145/2014.

<sup>123</sup> Cfr. artigo 3.º da Portaria n.º 145/2014.

<sup>124</sup> Cfr. artigo 12.º da Portaria n.º 145/2014.

### **Estrutura: Unidades orgânicas flexíveis**

13. Foi criada uma divisão na direta dependência do Secretário-Geral da Administração Interna, com funções de planeamento, gestão, execução e monitorização de todos os projetos incluídos na LPIEFSS<sup>125</sup>. O funcionamento da Divisão será ainda assegurado, com carácter permanente, por elementos da GNR e da PSP, e se necessário da SGMAI.
14. Posteriormente, em 2021<sup>126</sup>, foi estabelecida a estrutura orgânica flexível e equipas multidisciplinares da SGMAI e respetivas atribuições e competências, tendo sido criadas:
  - l) Divisão de Orçamento e Contabilidade e Divisão de Projetos Financeiros (DPF), integradas na Direção de Serviços de Gestão Orçamental e Financeira;
  - m) Divisão de Contratação Pública e Divisão de Aprovisionamento e Logística, integradas na Direção de Serviços da Unidade Ministerial de Compras;
  - n) Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos (DPIE), que fica na direta dependência do Secretário-Geral da Administração Interna;
  - o) Divisão de Gestão de Pessoal, integrada na Direção de Serviços de Planeamento, Controlo e Recursos Humanos;
  - p) Divisão de Documentação e Arquivo e Divisão de Informação e Relações-Públicas, integradas na Direção de Serviços de Documentação e Relações Públicas;
  - q) Divisão de Contraordenações, integrada na Direção de Serviços de Assessoria Jurídica, Contencioso e Política Legislativa;
  - r) Divisão de Gestão dos Fundos Comunitários, integrada na Direção de Serviços de Gestão dos Fundos Comunitários;
  - s) Divisão de Relações Internacionais e Divisão de Assuntos da União Europeia, integradas na Direção de Serviços de Relações Internacionais;
  - t) Divisão Jurídica e de Estudos Eleitorais, integrada na Direção de Serviços de Apoio Técnico e Estudos Eleitorais;
  - u) Divisão de Sistemas de Informação Eleitorais, integrada na Direção de Serviços de Gestão dos Sistemas de Informação Eleitoral;
  - v) Divisão de Administração Eleitoral;
  - w) Centro de Operações e Gestão do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal;
  - x) Divisão de Património e Planeamento de Instalações, integrada na Direção de Serviços de Património e Planeamento de Instalações;
  - y) Equipa Multidisciplinar de Comunicações Críticas;
  - z) Equipa Multidisciplinar de Sistemas em Produção;
  - aa) Equipa Multidisciplinar de Rede de Multisserviço da Rede Nacional de Segurança Interna;

<sup>125</sup> Despacho n.º 886/2018, de 23 de janeiro.

<sup>126</sup> Despacho n.º 12643/2021, de 27 de dezembro.

- bb) Equipa Multidisciplinar de Captação de Financiamento para as Entidades MAI, integrada na Direção de Serviços de Gestão de Fundos Comunitários.
15. Da estrutura de unidade flexível tem especial relevância, conforme o organograma abaixo, a DPF, a quem compete acompanhar a elaboração da proposta de orçamento de investimento e a execução da LPIEFS, e a Divisão de Património e Planeamento de Instalações<sup>127</sup>, a quem compete organizar e atualizar o cadastro e o inventário do património imobiliário afeto ao MAI.
16. Quanto à DPIE<sup>128</sup>, funciona na direta dependência do Secretário-Geral da Administração Interna, e articula, designadamente com as FSS, todos os trabalhos indispensáveis à concretização da LPIEFSS ou outras infraestruturas e equipamentos das FSS, se superiormente determinado.
17. Esta divisão executa os procedimentos tendentes à aquisição ou locação de bens e serviços e de empreitadas, abrangidas pela LPIEFSS, bem como desenvolver os processos de negociação, que conduzam à racionalização e diminuição dos encargos, sob proposta e em articulação com os serviços envolvidos, e que tem como atribuições<sup>129</sup>:
- Articular, designadamente com as FSS, todos os trabalhos indispensáveis à concretização da LPIEFSS ou outras infraestruturas e equipamentos das FSS, se superiormente determinado;
  - Observar os princípios gerais e as regras orientadoras fixados no Sistema Nacional de Compras Públicas, designadamente as relações e obrigações de e para com a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP) e entidades compradoras vinculadas;
  - Executar os procedimentos tendentes à aquisição ou locação de bens e serviços e de empreitadas, abrangidas pela LPIEFSS, bem como desenvolver os processos de negociação, que conduzam à racionalização e diminuição dos encargos, sob proposta e em articulação com os serviços envolvidos;
  - Implementar e gerir os sistemas de informação relacionados com as compras nos moldes definidos pela ESPAP;
  - Enviar informações de compras à ESPAP nos moldes e na periodicidade que vierem a ser definidas por esta entidade;
  - Garantir, em permanência, a monitorização material e financeira dos procedimentos pré-contratuais e da execução dos respetivos contratos;
  - Elaborar o relatório previsto no n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 10/2017;
  - Assegurar o desenvolvimento de outras atribuições que, no âmbito do seu quadro de intervenção, lhe forem superiormente cometidas.

<sup>127</sup> Artigo 6.º do Despacho n.º 12643/2021.

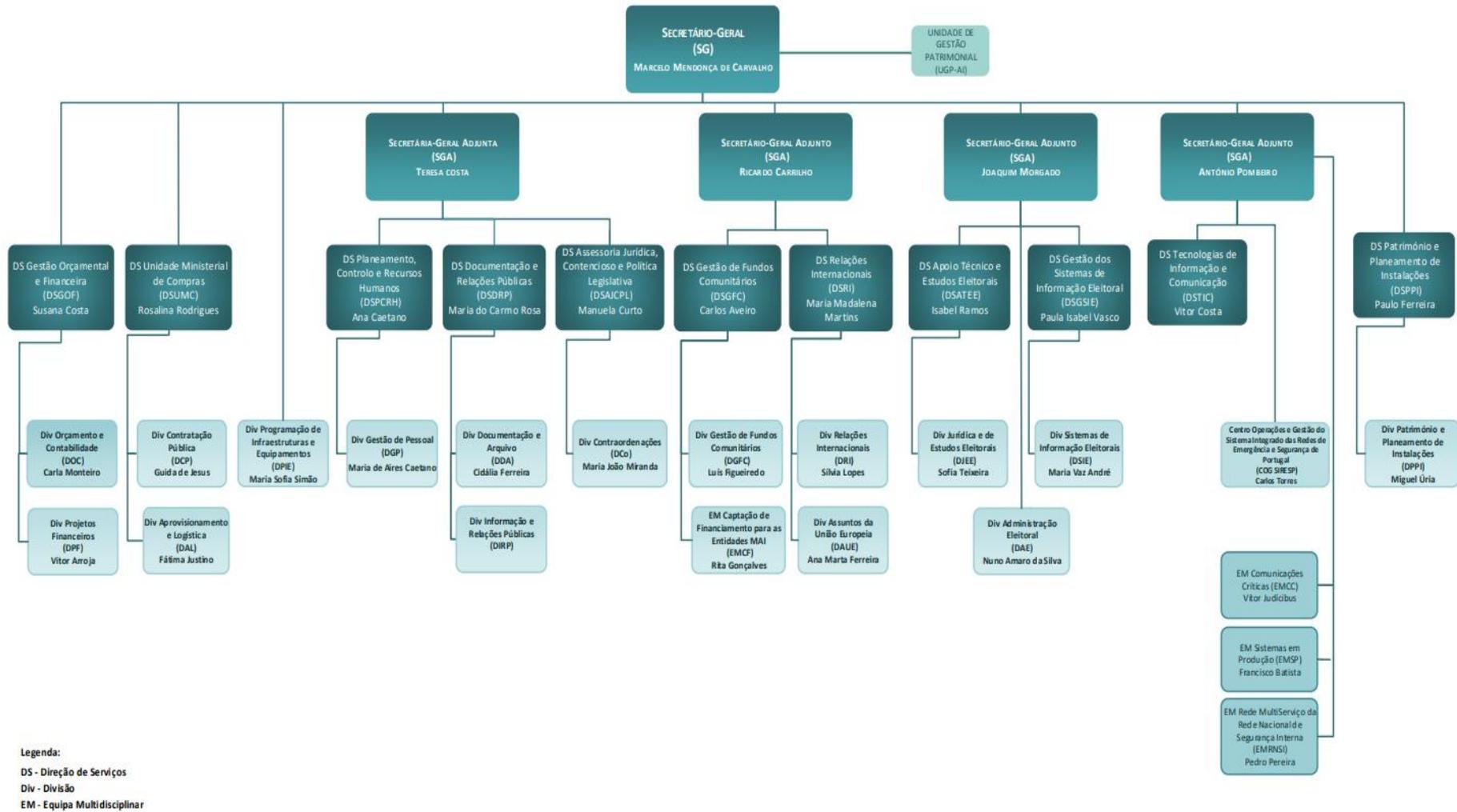
<sup>128</sup> Artigo 6.º do Despacho n.º 12643/2021.

<sup>129</sup> Cfr. Despacho n.º 12643/2021, que revogou o Despacho n.º 887/2018, de acordo com o estabelecido no artigo 6.º. O âmbito de atuação da DPIE abrange as infraestruturas e equipamentos das FSS, nomeadamente da LPIEFSS.

18. A DPE é constituída, para além do chefe de divisão, por elementos designados em regime de comissão de serviço e afetos em permanência, provenientes das diferentes entidades beneficiárias.



DIREÇÃO-GERAL



Fonte: site SGMAI



### Sistemas de Informação

19. Os sistemas de informação utilizados pela SGMAI para acompanhamento da LPIEFSS são: Sistema contabilístico de Gestão de Recursos Financeiros em Modo Partilhado (GerFip); Homebanking da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP); Aplicações da Direção-Geral do Orçamento (DGO), designadamente o SGR – Sistema de Gestão de Receitas, o SCEP – Sistema Central de Encargos Plurianuais, o PAEP – Pedidos de Autorização de Encargos Plurianuais e o SIG-CP – Sistema Integrado de Gestão Pública - Contratação Pública.
20. Para além destes sistemas, a SGMAI dispõe de aplicação específica, designada por Sistema de Informação de Gestão - Contratação Pública<sup>130</sup> (SIG-CP), para a gestão pré-contratual e apoio à execução financeira no âmbito da LPIEFSS. A partir de 2018 foi criado um módulo específico para a LPIEFSS, onde são registados os procedimentos da sua execução. Destes registos são extraídos os documentos para os cabimentos. Este programa permite efetuar a gestão pré-contratual<sup>131</sup> e serve de apoio na execução financeira, no que respeita aos compromissos, faturas e pagamentos.
21. A DPIE utiliza ficheiros em Excel para apoiar o acompanhamento e controlo de cada uma das medidas: em sede de tramitação pré-contratual é registado o n.º de procedimento (atribuído automaticamente pelo SIG-CP), os n.ºs de cabimento, o parecer da Agência para a Modernização Administrativa (quando aplicável), a data de autorização da abertura e data limite de entrega de propostas, bem como o valor base do procedimento, a data de adjudicação, o valor da adjudicação e o n.º de compromisso; em sede de execução contratual, o valor contratual, a data de outorga, o prazo de entrega dos bens, a data do auto de receção, as quantidades entregues, o valor das faturas e a data de envio das faturas para a DPF.
22. A DPF utiliza ficheiros em Excel para, através de fichas de acompanhamento da execução financeira dos procedimentos/contratos realizados, aferir a execução dos mesmos e a identificação dos Pedidos de autorização de pagamento (PAP), faturas e respetivas datas.

### Manual de Procedimentos

23. A SGMAI apresenta um manual que define procedimentos no âmbito do planeamento das medidas e da operacionalização da LPIEFSS, apresentando como objetivo o delinear de uma estrutura de comunicação que promova uma eficiente e eficaz interação entre a SGMAI e os *stakeholders*<sup>132</sup> da LPIEFSS, com os quais se relaciona no exercício das atribuições e competências. Encontra-se nele estruturado e sintetizado o processo da contratação pública, onde estão elencados deveres e obrigações legais, designadamente decorrentes da lei orçamental e do regime financeiro, incluindo a emissão de pareceres prévios necessários à instrução dos procedimentos pré-contratuais.

---

<sup>130</sup> Também designado por SIGMAI.

<sup>131</sup> No SIG-CP encontra-se o início do procedimento, a escolha do tipo de procedimento, a autorização da despesa e a adjudicação.

<sup>132</sup> São eles a Tutela, Municípios, Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (EsPap), DGO, fornecedores, outras entidades do MAI, ex - SEF, PSP e GNR.

24. De 2018 a 2022 foram publicadas 3 versões do manual de procedimentos. O manual foi objeto de uma revisão, em dezembro de 2019, no que respeita à execução das medidas Infraestruturas e Veículos, resultante da incorporação da experiência adquirida com os *stakeholders* da LPIEFSS, e em fevereiro de 2022, por força da publicação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio<sup>133</sup>. As normas respeitantes à medida STIC sofreram ainda alterações decorrentes, sobretudo, da gestão da medida passar a ser da responsabilidade da SGMAI-DPIE.
25. A SGMAI relaciona-se, preferencialmente, com a unidade orgânica com competência, própria ou delegada, para a administração dos recursos materiais dentro de cada FSS: GNR, PSP e ex - SEF. No sentido de agilizar as comunicações entre a SGMAI e as FSS, é indicado, por cada uma das Forças, um Ponto de Contacto (PdC)<sup>134</sup>, que se articula com o Chefe de Divisão da DPIE.
26. Os stakeholders devem facultar todas as informações necessárias, no prazo estipulado, à DPIE, para efeitos de esta unidade efetuar o controlo da execução da LPIEFSS e a evidência da execução de cada medida, nas perspetivas orçamental, financeira e material, decorrentes dos contratos celebrados, procedimentos aquisitivos lançados, protocolos e contratos interadministrativos outorgados, incluindo as responsabilidades futuras que deles resultam.

---

<sup>133</sup> Que aprova as medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos (DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

<sup>134</sup> Quando se verifique a impossibilidade do PdC designado de assumir as suas funções, deve ser nomeado outro PdC que garanta o acompanhamento permanente da execução contratual. Neste caso, a nomeação do PdC em substituição deve ser remetida previamente à SGMAI-DPIE.

### ANEXO 3– PROGRAMAÇÃO DA LPIEFSS 2017 E DLPIEFSS

**Quadro 7- Mapa de programação de Infraestruturas e Equipamentos das FSS, anexo à LPIEFSS 2017**

| Medidas              | Mapa de Programação LPIEFSS |               |               |               |               | Total por medida |
|----------------------|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
|                      | 2017                        | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          |                  |
| Infraestruturas      | 18 280                      | 19 648        | 22 261        | 23 476        | 23 087        | 106 752          |
| Veículos             | 4 155                       | 11 120        | 16 100        | 15 400        | 15 500        | 62 275           |
| Armamento            | 2 138                       | 980           | 3 630         | 1 050         | 1 380         | 9 178            |
| EPI                  | 2 285                       | 1 460         | 1 280         | 1 280         | 1 310         | 7 615            |
| EAAO                 | 500                         | 1 000         | 1 000         | 1 000         | 1 000         | 4 500            |
| EFE                  | 3 066                       | 2 865         | 1 890         | 1 960         | 2 320         | 12 101           |
| STIC                 | 60 496                      | 53 847        | 44 759        | 46 755        | 46 324        | 252 181          |
| <b>Total por ano</b> | <b>90 921</b>               | <b>90 921</b> | <b>90 921</b> | <b>90 921</b> | <b>90 921</b> | <b>454 605</b>   |

Fonte: Anexo à LPIEFSS 2017

**Quadro 8 - Mapa de programação de Infraestruturas e Equipamentos das FSS, anexo ao DLPIEFSS**

| Medidas                                  | Mapa de Programação DLPIEFSS |                |                |                |                | Total por medida |
|------------------------------------------|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
|                                          | 2022                         | 2023           | 2024           | 2025           | 2026           |                  |
| Infraestruturas                          | 36 669                       | 69 070         | 52 575         | 44 085         | 34 474         | 236 873          |
| Veículos                                 | 4 155                        | 5 349          | 20 196         | 15 633         | 19 131         | 64 464           |
| Armamento                                | 1 624                        | 2 290          | 3 222          | 2 268          | 2 086          | 11 490           |
| EPI                                      | 3 876                        | 4 300          | 2 441          | 2 321          | 2 372          | 15 310           |
| EAAO                                     | 1 262                        | 1 259          | 906            | 769            | 756            | 4 952            |
| EFE                                      | 3 067                        | 4 761          | 5 073          | 5 841          | 3 460          | 22 202           |
| STIC                                     | 25 498                       | 53 532         | 55 201         | 58 936         | 58 726         | 251 893          |
| <b>Total por ano</b>                     | <b>76 154</b>                | <b>140 565</b> | <b>139 618</b> | <b>129 855</b> | <b>121 008</b> | <b>607 200</b>   |
| Total financiado por receita de impostos | 76 154                       | 90 921         | 90 921         | 90 921         | 90 921         | 439 840          |

Fonte: Anexo ao DLPIEFSS

**Quadro 9– Comparação do financiamento total da LPIEFSS 2017 e do DLPIEFSS**

| Medidas         | Unid: m€       |                |                  |             |
|-----------------|----------------|----------------|------------------|-------------|
|                 | Totais         |                | Total da Dotação |             |
|                 | LPIEFSS        | DLPIEFSS       | Δ (€)            | Δ (%)       |
| Infraestruturas | 106 754        | 236 876        | 130 121          | 121,9       |
| Veículos        | 62 275         | 64 466         | 2 191            | 3,5         |
| Armamento       | 9 178          | 11 492         | 2 314            | 25,2        |
| EPI             | 7 615          | 15 312         | 7 697            | 101,1       |
| EAAO            | 4 500          | 4 956          | 456              | 10,1        |
| EFE             | 12 102         | 22 204         | 10 102           | 83,5        |
| STIC            | 252 184        | 251 896        | -288             | -0,1        |
| <b>Total</b>    | <b>454 607</b> | <b>607 202</b> | <b>152 594</b>   | <b>33,6</b> |

Fonte: Elaboração própria com base no Anexo ao DLPIEFSS

**ANEXO 4 – RECEITA 2020 - 2023**
**Quadro 10– Receita cobrada LPIEFSS**

Unid: me

| Enquadramento no artigo 5.º da LPIEFSS                                                                                                                                                                                         | Fonte de Financiamento (FF)                     | Receita Cobrada  |                         |               |               |             |                  |                         |               |               |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------|-------------------------|---------------|---------------|-------------|------------------|-------------------------|---------------|---------------|-------------|
|                                                                                                                                                                                                                                |                                                 | 2020             |                         |               |               |             | 2021             |                         |               |               |             |
|                                                                                                                                                                                                                                |                                                 | Previsão Inicial | Receita Cobrada Líquida | Estrutura (%) | Desvio        | Desvio (%)  | Previsão Inicial | Receita Cobrada Líquida | Estrutura (%) | Desvio        | Desvio (%)  |
| a) Receitas de Impostos                                                                                                                                                                                                        | 111 - RI não afetas a projetos cofinanciados    | 69 561           | 62 405                  | 47,1          | -7 155        | -10,3       | 66 902           | 28 993                  | 31,9          | -37 909       | -56,7       |
| g) Saldos de RP de anos anteriores                                                                                                                                                                                             | 121 - Saldos de Receitas Próprias               | 0                | 42 300                  | 31,9          | 42 300        |             | 0                | 38 635                  | 42,5          | 38 635        |             |
| g) Outras receitas                                                                                                                                                                                                             | 122 - RP do ano sem possibilidade de transição  | 0                | 781                     | 0,6           | 781           |             |                  |                         | 0,0           | 0             |             |
| g) Alienação/rentabilização de imóveis<br>h) Outras receitas - restituição do IVA                                                                                                                                              | 123 - RP do ano com possibilidade de transição  | 1 950            | 6 131                   | 4,6           | 4 181         | 214,4       | 0                | 3 124                   | 3,4           | 3 124         |             |
| b) Coimas por infrações rodoviárias das FSS<br>c) Coimas por infrações rodoviárias da ANSR<br>d) Taxa de segurança aeroportuária<br>e) Fundo de Garantia Automóvel<br>f) Receita de Alienação de Imóveis<br>g) Outras receitas | 513 - Transferências de RP de outros organismos | 27 939           | 20 829                  | 15,7          | -7 110        | -25,4       | 28 841           | 20 219                  | 22,2          | -8 623        | -0,3        |
| Fonte: RASI                                                                                                                                                                                                                    | <b>TOTAL</b>                                    | <b>99 450</b>    | <b>132 447</b>          | <b>100,0</b>  | <b>32 997</b> | <b>33,2</b> | <b>95 743</b>    | <b>90 970</b>           | <b>100,0</b>  | <b>-4 773</b> | <b>-5,0</b> |

**Quadro 11– Receita cobrada DLPIEFSS**

Unid: me

| Enquadramento no artigo 4.º do DLPIEFSS                                                                                                                                                                                        | Fonte de Financiamento (FF)                            | Receita Cobrada  |                         |               |               |             |                  |                         |               |               |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------|-------------------------|---------------|---------------|-------------|------------------|-------------------------|---------------|---------------|-------------|
|                                                                                                                                                                                                                                |                                                        | 2022             |                         |               |               |             | 2023             |                         |               |               |             |
|                                                                                                                                                                                                                                |                                                        | Previsão Inicial | Receita Cobrada Líquida | Estrutura (%) | Desvio        | Desvio (%)  | Previsão Inicial | Receita Cobrada Líquida | Estrutura (%) | Desvio        | Desvio (%)  |
| a) Receitas de Impostos                                                                                                                                                                                                        | 311 - RI não afetas a projetos cofinanciados           | 40 902           | 28 930                  | 25,5          | -11 972       | -29,3       | 41 728           | 22 070                  | 15,0          | -19 658       | -47,1       |
| g) Saldos de RP de anos anteriores                                                                                                                                                                                             | 313 - Saldos de RI não afetas a projetos cofinanciados | 0                | 15 904                  | 14,0          | 15 904        |             | 0                | 30 986                  | 21,0          | 30 986        |             |
| g) Outras receitas                                                                                                                                                                                                             | 522 - Saldos de RP Transitados                         | 0                | 41 915                  | 37,0          | 41 915        |             | 0                | 61 839                  | 42,0          | 61 839        |             |
| g) Alienação/rentabilização de imóveis<br>h) Outras receitas - restituição do IVA                                                                                                                                              | 513-RP com outras origens                              | 0                | 3 465                   | 3,1           | 3 465         |             | 2 023            | 953                     | 0,6           | -1 070        |             |
| b) Coimas por infrações rodoviárias das FSS<br>c) Coimas por infrações rodoviárias da ANSR<br>d) Taxa de segurança aeroportuária<br>e) Fundo de Garantia Automóvel<br>f) Receita de Alienação de Imóveis<br>g) Outras receitas | 541-Transferências de RP entre Organismos              | 31 528           | 23 100                  | 20,4          | -8 428        | -26,7       | 32 302           | 31 523                  | 21,4          | -778          | 0,0         |
| Fonte: RASI                                                                                                                                                                                                                    | <b>TOTAL</b>                                           | <b>72 431</b>    | <b>113 315</b>          | <b>100,0</b>  | <b>40 884</b> | <b>56,4</b> | <b>76 053</b>    | <b>147 372</b>          | <b>100,0</b>  | <b>71 318</b> | <b>93,8</b> |

## ANEXO 5 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA

Quadro 12– Estrutura da Execução Orçamental e Financeira

Unid: m€

| Medidas         | Dotação Corrigida Líquida | Execução orçamental | Estrutura (%) | Execução Financeira | Estrutura (%) |
|-----------------|---------------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
| <b>2020</b>     |                           |                     |               |                     |               |
| Infraestruturas | 60 515                    | 19 244              | 31,8          | 4 525               | 7,5           |
| Veículos        | 13 728                    | 13 715              | 99,9          | 13 712              | 99,9          |
| Armamento       | 3 023                     | 2 056               | 68,0          | 1 375               | 45,5          |
| EPI             | 1 862                     | 1 517               | 81,5          | 1 156               | 62,1          |
| EAAO            | 875                       | 746                 | 85,3          | 289                 | 33,1          |
| EFE             | 3 262                     | 3 262               | 100,0         | 1 651               | 50,6          |
| STIC            | 47 651                    | 47 315              | 99,3          | 43 603              | 91,5          |
| <b>Total</b>    | <b>130 916</b>            | <b>87 856</b>       | <b>67,1</b>   | <b>66 312</b>       | <b>50,7</b>   |
| <b>2021</b>     |                           |                     |               |                     |               |
| Infraestruturas | 63 480                    | 6 221               | 9,8           | 6 221               | 9,8           |
| Veículos        | 13 827                    | 13 827              | 100,0         | 13 827              | 100,0         |
| Armamento       | 2 347                     | 819                 | 34,9          | 819                 | 34,9          |
| EPI             | 1 406                     | 314                 | 22,4          | 314                 | 22,4          |
| EAAO            | 875                       | 480                 | 54,9          | 480                 | 54,9          |
| EFE             | 2 030                     | 1 919               | 94,6          | 1 919               | 94,6          |
| STIC            | 44 911                    | 36 190              | 80,6          | 25 190              | 56,1          |
| <b>Total</b>    | <b>128 877</b>            | <b>59 772</b>       | <b>46,4</b>   | <b>48 772</b>       | <b>37,8</b>   |
| <b>2022</b>     |                           |                     |               |                     |               |
| Infraestruturas | 94 836                    | 14 640              | 15,4          | 4 670               | 4,9           |
| Veículos        | 3 636                     | 655                 | 18,0          | 655                 | 18,0          |
| Armamento       | 2 605                     | 1 625               | 62,4          | 0                   | 0,0           |
| EPI             | 4 240                     | 3 876               | 91,4          | 0                   | 0,0           |
| EAAO            | 1 105                     | 175                 | 15,9          | 175                 | 15,9          |
| EFE             | 2 684                     | 1 727               | 64,3          | 1 727               | 64,3          |
| STIC            | 48 311                    | 39 185              | 81,1          | 13 185              | 27,3          |
| <b>Total</b>    | <b>157 417</b>            | <b>61 883</b>       | <b>39,3</b>   | <b>20 412</b>       | <b>13,0</b>   |
| <b>2023</b>     |                           |                     |               |                     |               |
| Infraestruturas | 116 546                   | 8 381               | 7,2           | 4 333               | 3,7           |
| Veículos        | 5 350                     | 138                 | 2,6           | 138                 | 2,6           |
| Armamento       | 4 895                     | 440                 | 9,0           | 440                 | 9,0           |
| EPI             | 8 541                     | 739                 | 8,7           | 739                 | 8,7           |
| EAAO            | 1 260                     | 549                 | 43,6          | 549                 | 43,6          |
| EFE             | 4 761                     | 2 331               | 49,0          | 2 331               | 49,0          |
| STIC            | 27 533                    | 14 936              | 54,2          | 14 936              | 54,2          |
| <b>Total</b>    | <b>168 886</b>            | <b>27 515</b>       | <b>16,3</b>   | <b>23 467</b>       | <b>13,9</b>   |

Fonte: SIGO (EO) e RASI (EF)

**ANEXO 6 - AUTOPAGAMENTOS**
**Quadro 13– Autopagamentos 2020 a 2023**

Unid:m€

| Medidas         | Ex Orç        | Ex Finac     | Auto<br>pagamentos | Taxa Auto<br>pagamentos<br>(%) |
|-----------------|---------------|--------------|--------------------|--------------------------------|
| <b>2020</b>     |               |              |                    |                                |
| Infraestruturas | 19 244        | 4 525        | 14 719             | 76,5                           |
| Armamento       | 2 056         | 1 375        | 681                | 33,1                           |
| EPI             | 1 517         | 1 156        | 361                | 23,8                           |
| <b>Total</b>    | <b>22 818</b> | <b>7 057</b> | <b>15 761</b>      | <b>69,1</b>                    |
| <b>2022</b>     |               |              |                    |                                |
| Infraestruturas | 14 640        | 4 670        | 9 970              | 68,1                           |
| Armamento       | 1 625         | 0            | 1 625              | 100,0                          |
| EPI             | 3 876         | 0            | 3 876              | 100,0                          |
| <b>Total</b>    | <b>20 141</b> | <b>4 670</b> | <b>15 471</b>      | <b>76,8</b>                    |
| <b>2023</b>     |               |              |                    |                                |
| Infraestruturas | 8 381         | 4 333        | 4 049              | 48,3                           |
| Armamento       | 440           | 440          | 0                  | 0,0                            |
| EPI             | 739           | 739          | 0                  | 0,0                            |
| <b>Total</b>    | <b>9 561</b>  | <b>5 513</b> | <b>4 049</b>       | <b>42,3</b>                    |

Fonte: SIGO e RASI

## ANEXO 7 - EXECUÇÃO MATERIAL

Quadro 14– Execução Material de 2020 a 2023

| Medidas         | Unidades Solicitadas | Unidades Executadas | Diferença      |
|-----------------|----------------------|---------------------|----------------|
| <b>2020</b>     |                      |                     |                |
| Infraestruturas | 57                   | 10                  | -47            |
| Veículos        | 471                  | 583                 | 112            |
| Armamento       | 1 347                | 5 102               | 3755           |
| EPI             | 11 196               | 3 473               | -7723          |
| EAAO            | 7 000                | 3 061               | -3939          |
| EFE             | 2 727                | 262                 | -2465          |
| STIC            | S/l                  | 14 287              |                |
| <b>Total</b>    | <b>22 798</b>        | <b>26 778</b>       | <b>3 980</b>   |
| <b>2021</b>     |                      |                     |                |
| Infraestruturas | 43                   | 12                  | -31            |
| Veículos        | 759                  | 584                 | -175           |
| Armamento       | 1 589                | 7 999               | 6410           |
| EPI             | 11 499               | 5 063               | -6436          |
| EAAO            | 5 000                | 3 914               | -1086          |
| EFE             | 1 507                | 459                 | -1048          |
| STIC            | 3 164                | 14 733              | 11569          |
| <b>Total</b>    | <b>23 561</b>        | <b>32 764</b>       | <b>9 203</b>   |
| <b>2022</b>     |                      |                     |                |
| Infraestruturas | 0                    | 7                   | 7              |
| Veículos        | 231                  | 191                 | -40            |
| Armamento       | 0                    | 0                   | 0              |
| EPI             | 0                    | 0                   | 0              |
| EAAO            | 4 010                | 1 296               | -2714          |
| EFE             | 1 442                | 1 185               | -257           |
| STIC            | 5 791                | 1 089               | -4702          |
| <b>Total</b>    | <b>11 474</b>        | <b>3 768</b>        | <b>-7 706</b>  |
| <b>2023</b>     |                      |                     |                |
| Infraestruturas | 15                   | 8                   | -7             |
| Veículos        | 888                  | 40                  | -848           |
| Armamento       | 29 580               | 1 002               | -28578         |
| EPI             | 20 226               | 10 280              | -9946          |
| EAAO            | 1 919                | 2 427               | 508            |
| EFE             | 2 530                | 1 554               | -976           |
| STIC            | 9 796                | 11 443              | 1647           |
| <b>Total</b>    | <b>64 954</b>        | <b>26 754</b>       | <b>-38 200</b> |

Fontes: Plano de Aquisições de 2020 e RASI 2020 a 2023

**ANEXO 8 – BASE GOV**
**Quadro 15– Processos Base Gov**

| FSS | Medida          | Designação                                                                     | Proc. nº     | Tipo de Procedimento                 | Pagamento    | Data Publicação Base Gov       | Data do contrato |
|-----|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|--------------------------------|------------------|
| GNR | Veículos        | Estações de carregamento normal para veículos elétricos                        | 38/DPIE/22   | Concurso público Internacional       | 452 025,00   | 14/11/2022                     | 14/11/2022       |
| PSP | Veículos        | Estações de carregamento normal para veículos elétricos                        |              |                                      | 137 710,80   | 14/11/2022                     | 14/11/2022       |
| GNR | Infraestruturas | Posto Territorial de Peniche (UCC Peniche)                                     | 47/DPIE/2020 | Concurso Público Nacional            | 128 589,26   | 22/08/2022                     | 08/07/2022       |
| GNR | Infraestruturas | Comando Territorial da Madeira                                                 | 74/DPIE/2020 | Concurso Público Nacional            | 64 415,99    | 19/05/2022                     | 02/05/2022       |
| PSP | Infraestruturas | Esquadra de Vila Real de Sto. António - Empreitada                             | 47/DPIE/2019 | Concurso Público sem publicação JOUE | 593 358,03   | 15/02/2021                     | 07/09/2020       |
| GNR | Infraestruturas | Reparações Diversas no PTER de Vieira de Leiria                                | 23/DPIE/2021 | Concurso Público Nacional            | 92 244,03    | 23/05/2022                     | 23/05/2022       |
| PSP | EAAO            | ARMÁRIO VESTIÁRIO METÁLICO 600X530X1880 mm                                     | 20/DPIE/2022 | Consulta prévia ao abrigo AQ         | 43 050,00    | 11/11/2022                     | 08/11/2022       |
| GNR | EAAO            | Armário metálico para armamento (L1500xP500xA1950 mm)                          | 18/DPIE/2022 | Consulta prévia                      | 2 509,20     | 09/11/2022                     | 07/10/2022       |
| GNR | EAAO            | Caixa para bandeira nacional (L600xP200xA1200 mm)                              |              |                                      | 565,80       | 09/11/2022                     | 07/10/2022       |
| GNR | EAAO            | Mesa-de-cabeceira em madeira (500x400x720 mm)                                  |              |                                      | 3 640,80     | 09/11/2022                     | 07/10/2022       |
| GNR | EAAO            | Cama individual em madeira (L950xP2000xA1100 mm)                               |              |                                      | 6 022,08     | 09/11/2022                     | 07/10/2022       |
| GNR | EAAO            | Estrado de madeira para cama individual em madeira (L950xP2000xA1100 mm)       |              |                                      | 176,14       | 09/11/2022                     | 07/10/2022       |
| GNR | EAAO            | Colchão de molas ortopédico p/cama individual em madeira (L950xP2000xA1100 mm) |              |                                      | 921,02       | 09/11/2022                     | 07/10/2022       |
| PSP | EAAO            | Div. Eletrodoméstico - Aquecedores a óleo 9 elementos                          |              |                                      | 26/DPIE/2022 | Consulta Prévia                | 2 952,00         |
| PSP | EAAO            | Div. Eletrodoméstico - Frigorífico de 250L                                     | 4 275,48     | 14/11/2022                           |              |                                | 28/10/2022       |
| PSP | EAAO            | Div. Eletrodoméstico - Frigorífico de 90L                                      | 1 192,18     | 14/11/2022                           |              |                                | 28/10/2022       |
| PSP | EAAO            | Div. Eletrodoméstico - Ventoinha de pé alto                                    | 2 185,96     | 14/11/2022                           |              |                                | 28/10/2022       |
| PSP | EFE             | Sistema de leitura de matrículas                                               | 22/DPIE/2022 | Concurso Público Internacional       | 167 556,75   | 22/11/2022                     | 18/11/2022       |
| PSP | EFE             | Cinómetros de controlo de velocidade                                           |              |                                      | 154 973,85   | 22/11/2022                     | 18/11/2022       |
| GNR | EFE             | Máquina de Recolha de Imagem e Som (T1)                                        | 33/DPIE/2022 | Concurso Público                     | 9 333,24     | 29/11/2022                     | 11/11/2022       |
| GNR | EFE             | Máquina de Recolha de Imagem e Som (T2)                                        |              |                                      | 9 640,74     | 29/11/2022                     | 11/11/2022       |
| GNR | EFE             | Máquinas fotográficas IC.Criminalística                                        |              |                                      | 21 695,72    | 29/11/2022                     | 11/11/2022       |
| GNR | EFE             | Equipamentos fotográficos para diligências genéricas                           |              |                                      | 19 429,33    | 29/11/2022                     | 11/11/2022       |
| PSP | EFE             | Aquisição de máquina fotográfica digital - DIC                                 |              |                                      | 72 552,78    | 29/11/2022                     | 11/11/2022       |
| PSP | EFE             | Aquisição de máquina fotográfica digital - UPT                                 |              |                                      | 44 206,20    | 29/11/2022                     | 11/11/2022       |
| GNR | EFE             | Aquisição de alcoolímetros - Lote 1                                            |              |                                      | 21/DPIE/2022 | Concurso Público Internacional | 351 395,29       |
| GNR | EFE             | Aquisição de alcoolímetros - Lote 2                                            | 79 792,56    | 15/11/2022                           |              |                                | 08/02/2021       |
| PSP | EFE             | Aquisição de alcoolímetros - Lote 3                                            | 165 551,85   | 15/11/2022                           |              |                                | 08/02/2021       |
| PSP | EFE             | Aquisição de alcoolímetros - Lote 4                                            | 149 462,71   | 15/11/2022                           |              |                                | 08/02/2021       |

| FSS   | Medida | Designação                                                                                                                    | Proc. nº          | Tipo de Procedimento                                                         | Pagamento    | Data Publicação Base Gov        | Data do contrato                   |
|-------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------------|
| GNR   | STIC   | Impressoras portáteis                                                                                                         | 30/DPIE/2022      | Concurso Público Internacional                                               | 234 184,96   | 30/11/2022                      | 04/11/2022                         |
| GNR   | STIC   | Upgrde da capacidade de backup                                                                                                | 29/DPIE/2022      | Concurso Público Internacional                                               | 125 457,54   | 14/12/2022                      | 22/11/2022                         |
| GNR   | STIC   | Renovação do licenciamento dos sistemas de Storage da GNR                                                                     |                   |                                                                              | 90 297,99    | 14/12/2022                      | 22/11/2022                         |
| GNR   | STIC   | Renovação do licenciamento da atual capacidade de backup e storage de elevada performance da GNR                              |                   |                                                                              | 100 943,64   | 14/12/2022                      | 22/11/2022                         |
| GNR   | STIC   | Software diverso e apoio ao SIOG 4.0 - Licenciamento SocialLinks Pro - Pack Social Media (Facebook, Instagram, Twitter, etc.) | 25/DPIE/2022      | Concurso público com publicação Internacional                                | 20 848,50    | 26/12/2022                      | 19/12/2022                         |
| GNR   | STIC   | Software diverso e apoio ao SIOG 4.0 - Licenciamento SocialLinks Pro - Pack Messengers (Telegram, WhatsApp, etc.)             |                   |                                                                              | 86 838,00    | 26/12/2022                      | 19/12/2022                         |
| GNR   | STIC   | Software diverso e apoio ao SIOG 4.0 - Aquisição de licenciamento do software TachoPlus Archiv-PC, ou equivalente             |                   |                                                                              | 37 638,00    | 26/12/2022                      | 19/12/2022                         |
| GNR   | STIC   | Software diverso e apoio ao SIOG 4.0 - Licenciamento Adobe Acrobat Pro, ou equivalente                                        |                   |                                                                              | 21 174,45    | 26/12/2022                      | 19/12/2022                         |
| SEF   | STIC   | Leitores de impressões digitais com sensor ótico                                                                              | 43/DPIE/22        | Ajuste Direto-Regime Geral                                                   | 3 173,40     | 15/11/2022                      | Não foi celebrado contrato escrito |
| SEF   | STIC   | Impressora de Vistos                                                                                                          |                   |                                                                              | 3 093,45     | 15/11/2022                      |                                    |
| GNR   | STIC   | Aquisição de 276 completos Guarda Digital no âmbito da LPIEFSS                                                                | 27/DPIE/2022      | Concurso público Internacional                                               | 887 855,62   | 30/11/2022                      | 15/11/2022                         |
| SGMAI | STIC   | Licenciamento Enterprise License Agreement (ELA) geolocalização                                                               | 39/DPIE/2022      | Ajuste direto ao abrigo do ponto ii) da alínea e) do n.º 1 do art.º 24.º CCP | 685 961,99   | 28/09/2022                      | 27/09/2022                         |
|       | STIC   | Fornecimento Energia Acordo Quadro-lote 3 para 2022                                                                           | 02/OTR/DSUMC/2022 | Acordo Quadro                                                                | 50 345,52    | 29/06/2022                      | 17/03/2022                         |
|       | STIC   | Arrendamento EB SIRESP Prédio misto Cara Rôta, Portel                                                                         | -                 | Arrendamento                                                                 | 3 161,29     | -                               | 12/05/2021                         |
|       | STIC   | Fornecimento energia                                                                                                          | 05/out/dsumc/2021 | Acordo Quadro                                                                | 129 353,83   | Não foi publicitado na Base Gov | 08/02/2021                         |
|       | STIC   | Aquisição de serviços de manutenção e atualização do 112 - 36 meses                                                           | 74/DSUMC/19*      | Ajuste Direto Regime Geral                                                   | 1 147 773,27 | 23/10/2019                      | 23/10/2019                         |
|       | STIC   | Serviços de consultadoria elaboração peças concursais 112 de 2023-2027                                                        | 120/DSUMC/2021    | Consulta Prévia                                                              | 65 866,50    | 25/02/2022                      | 24/02/2022                         |
|       | STIC   | Fornecimento de Energia SICOSEDMA                                                                                             | -                 | Protocolo                                                                    | 6 860,88     | -                               | 05/02/2009                         |
|       |        |                                                                                                                               |                   |                                                                              | 6 482 253,62 |                                 |                                    |

\*Contrato submetido a Fiscalização Prévia (Visto de 23/12/2019)

**ANEXO 9 – CONTRADITÓRIO**

Exmo.(a) Senhor(a)  
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas  
Dr. Francisco Moledo

|                 |                     |                    |            |
|-----------------|---------------------|--------------------|------------|
| SUA REFERÊNCIA: | SUA COMUNICAÇÃO DE: | NOSSA REFERÊNCIA:  | DATA:      |
| 54655/2024      | 08-11-2024          | 48018/2024/SG/DPIE | 22-11-2024 |

ASSUNTO: **Auditoria à Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS)**  
**Processo nº 3/2023-AUDIT-DAIV 2.ª Secção. Pronúncia ao Relato de Auditoria**

No seguimento da análise ao relato de auditoria, remetido através da vossa comunicação com referência 54655/2024, de 8 de novembro de 2024, referente à auditoria referida em epígrafe, vem esta Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna apresentar pronúncia nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão atual, quanto ao seguinte:

1. Consta no ponto 88 que em 2023 foram desenvolvidos os três procedimentos pré-contratuais para a aquisição de viaturas ligeiras, viaturas pesadas e motociclos para a GNR e a PSP, sendo expectável a sua entrega em 2024 e 2025.

Relativamente a este ponto temos a informar que:

- a) A 9 de agosto de 2023, foram submetidos na plataforma da eSPap, para efeitos de realização dos procedimentos pré-contratuais, no âmbito do Parque de Veículos do estado (PVE), os pedidos de contratação referentes ao Proc. 60/DPIE/2022 – Aquisição de Diversos Motociclos para a GNR e PSP, para os anos de 2023 e 2024, no âmbito do DLPIEFSS, no valor total de 1.373.200,00€, ao qual acresceria IVA à taxa legal em vigor, que previa a aquisição no mínimo de 96 motociclos.

Contudo a eSPap, em tempo, não teve capacidade para desenvolver o procedimento em apreço.

- b) A 31 de outubro de 2023, foram submetidos na plataforma da eSPap, para efeitos de realização dos procedimentos pré-contratuais, no âmbito do Parque de Veículos do estado (PVE), os pedidos

3. Consta ainda no ponto 104 a referência à ausência de pedido de autorização de pagamento (PAP).

Relativamente a esta questão junto se enviam os três (3) PAP, efetuados dois deles em 2022 e um em 2023, conforme documentos que se junta em anexo:

- a) Proc. 120.DSUMC.2021\_PAP 1000001068\_Ano 2022;
- b) Proc. 120.DSUMC.2021\_PAP 1000001524\_Ano 2022;
- c) Proc. 120.DSUMC.2021\_PAP 1000001401\_Ano 2023.

4. Consta no ponto 105 que relativamente ao procedimento aquisitivo de Malas de Patrulheiro “Guarda Digital”, para a GNR, no âmbito do DLPIEFSS, subsiste valor cabimentado e não gasto após o pagamento.

Quanto a esta situação temos a informar que efetivamente, por lapso, o valor do cabimento não foi reduzido na data da emissão do compromisso, ou seja a 10 de novembro de 2022, tendo sido apenas efetuada a redução a 9 de dezembro de 2022, e respetivo pagamento efetuado a 27 de dezembro de 2022.

Informamos que, por regra, todos os cabimentos são reduzidos ao valor do compromisso, aquando do pedido de emissão do mesmo.

Consta, igualmente, do Relato qua a SGMAI deve diligenciar:

1. Pela promoção de mecanismos de informação e de comunicação que permitam o controlo das receitas cobradas e a cobrar bem como a confirmação da percentagem transferida.

Importa referir que tal recomendação será mais facilmente implementável no que se refere às receitas provenientes de transferências entre entidades públicas pertencentes ao Ministério da Administração Interna, revestindo de maior dificuldade quanto às entidades externas, designadamente quanto ao valor de taxas aeroportuárias provenientes da ANAC ou ao momento da restituição do IVA efetuada pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

A SGMAI tem conhecimento das estimativas de receita a cobrar e dos valores a transferir aquando das propostas de orçamento de Estado, inscrevendo no seu orçamento verba idêntica enquanto entidade



recetora. A SGMAI também obtém a informação junto da entidade dadora do tipo de receita transferida, quando a sua transferência não indica a origem da mesma.

Os montantes de receita transferida dependem de diversos fatores que, na sua maioria, são exógenos às próprias entidades cobradoras, como por exemplo o volume de coimas, resultando daqui os desvios da receita cobrada face à prevista e orçamentada.

2. Pela planificação e criação de procedimentos com vista a aumentar a eficiência na rentabilização dos imóveis não utilizados pelas FSS nas suas atividades operacionais.

É de referir que a rentabilização dos imóveis depende da intervenção da ESTAMO na sua prévia regularização e, posteriormente, venda no mercado, sem prejuízo de as autarquias locais disporem da faculdade, no âmbito da descentralização de competências, de solicitar a gestão de imóveis do Estado sem utilização, nos termos das alíneas g) e m) do n.º 2 do art.º 2 do DL n.º 60/2023, de 24 de julho.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral

Marcelo Mendonça de Carvalho