

RELATÓRIO N.º 1/2016 - 2.ª S

PROCESSO N.º 4/2015-AUDIT



**AUDITORIA ORIENTADA ÀS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS
DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL
PARA AS ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS**

ANO 2013



ÍNDICE

	Páginas
INTRODUÇÃO	9
Fundamento, objetivos e âmbito.....	9
Metodologia	9
Condicionantes	9
Exercício do contraditório.....	10
O SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL	10
Enquadramento.....	11
A Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)	12
Os Corpos de Bombeiros (CB).....	14
As Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB).....	16
APOIOS ÀS ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS	19
Enquadramento.....	19
Apoios em geral	19
Apoios através de programas.....	20
Apoios a equipas permanentes.....	22
Apoios no âmbito dos incêndios florestais	22
RECURSOS DA ANPC AFETOS AOS APOIOS	26
SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO DOS APOIOS ÀS AHB	28
OBSERVAÇÕES	33
Universo das AHB.....	33
Conformidade legal e regulamentar do funcionamento das AHB.....	33
Informação financeira prestada pelas AHB	35
Sistemas de gestão e controlo da ANPC.....	36
Exame de apoios a despesas com incêndios florestais.....	41
Outras situações	47
Classificação do sistema de controlo interno da ANPC para os apoios às AHB	48
CONCLUSÕES	49
RECOMENDAÇÕES	51
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	51
DECISÃO	52
ANEXOS	55



SIGLAS

ADOS	Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro
AHB	Associações Humanitárias de Bombeiros
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
AP	Administração Pública
BAL	Bases de Apoio Logístico
CADIS	Comandante Operacional de Agrupamento Distrital
CB	Corpo de Bombeiros
CBM	Corpos de Bombeiros Municipais
CCO	Centros de Coordenação Operacional
CCOD	Centros de Coordenação Operacional Distrital
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDOS	Comandos Distritais de Operações de Socorro
CF	Circular Financeira
CM	Câmara Municipal
CNB	Conselho Nacional de Bombeiros
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CODIS	Comandantes Operacionais Distritais
CONAC	Comandante Operacional Nacional
COS	Comandante das Operações de Socorro
CPO	Comandantes de Permanência às Operações
CRIF	Companhia de Reforço para Incêndios Florestais
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DNAF	Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização
DNB	Direção Nacional de Bombeiros
DNRPC	Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil
DSRHF	Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros
ECIN	Equipa de Combate a Incêndios
EIP	Equipas de Intervenção Permanente
ELAC	Equipas Logística de Apoio ao Combate
ENB	Escola Nacional de Bombeiros
EPCO	Equipas de Posto de Comando Operacional
FPSB	Fundo de Proteção Social do Bombeiro
GCIF	Grupo de Combate a Incêndios Florestais
GIPE	Grupo de Intervenção Permanente
GRIF	Grupo de Reforço de Incêndios Florestais
GRUATA	Grupo de Reforço de Ataque Ampliado
IF	Incêndios Florestais
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INSTROP	Instruções Operacionais
IPC	Inspeção de Proteção Civil
IRC	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.
LBP	Liga dos Bombeiros Portugueses
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil



LOPTdC	Lei de Organização e Processo do TdC
MAI	Ministério da Administração Interna
NEP	Normas de Execução Permanente
NOP	Normas Operacionais Permanentes
OE	Orçamento do Estado
PACMA	Pessoal de Apoio aos Centros de Meios Aéreos
PAE	Programa de Apoio aos Equipamentos
PAI	Programa de Apoio às Infraestruturas
PAP	Pedido de Autorização de Pagamentos
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PON	Planos de Operações Nacionais
PONSE	Plano de Operações Nacional Serra da Estrela
PPC	Programa Permanente de Cooperação
PPRCIC	Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RJAHB	Regime Jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros
RJCB	Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros
RNBP	Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses
RNSI	Rede Nacional de Segurança do MAI
RO	Relatório de Ocorrência
SADO	Sistema de Apoio à Decisão Operacional
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SGOS	Subsistema de Gestão de Operações de Socorro
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da AP
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SNC-ESNL	Sistema de Normalização Contabilística para as Entidades do Setor não Lucrativo
SPC	Sistema de Proteção Civil
TdC	Tribunal de Contas
TO	Teatro de Operações
TOC	Técnico Oficial de Contas
UAV	Unidade de Apoio ao Voluntariado
URHF	Unidade de Recursos Humanos e Financeiros
VCI	Veículo de Combate a Incêndios
VCOT	Veículo de Comando Tático
VFCI	Veículo Florestal de Combate a Incêndios
VTT	Veículo Tanque Tático



GLOSSÁRIO

Acidente Grave – Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir pessoas e outros seres vivos, bens ou ambiente, e.g. um acidente grave pode ter origem involuntária (derrame de um veículo de transporte de matérias perigosas) ou origem voluntária (descargas para os cursos de água de efluentes de unidades industriais com substâncias tóxicas).

Agente de Proteção Civil (APC) – De acordo com as suas atribuições próprias, são APC os Corpos de Bombeiros, os Sapadores Florestais, as Forças de Segurança, as Forças Armadas, as Autoridades Marítima e Aeronáutica, o INEM e outros serviços de saúde.

Alerta – Pedido de Socorro, originado por uma Fonte de Alerta, que implica uma reação imediata dos Agentes de Proteção Civil para a sua resolução e que poderão dar origem a uma Ocorrência. Situação em que o risco de ocorrer uma emergência existe, mas não está iminente, pelo que não é necessário dar o alarme.

Alerta Especial – Em determinadas condições de risco ou de emergência as organizações integrantes do SIOPS são colocadas em alerta especial. O estado de alerta especial (EAE) visa intensificar as ações preparatórias para as tarefas de supressão ou minoração das ocorrências, colocando meios humanos e materiais de prevenção em relação ao período de tempo e à área geográfica em que se preveja especial incidência das condições referidas. O alerta especial compreende os níveis azul, amarelo, laranja e vermelho, progressivos conforme a gravidade da situação e o grau de prontidão que esta exige.

Alimentação – Despesas efetuadas com refeições do pessoal que participa no combate a incêndios florestais.

Área de Atuação (AA) – Área geográfica predefinida, na qual um CB opera regularmente ou é responsável pela primeira intervenção; cada corpo de bombeiro tem a sua área de atuação definida pela ANPC, ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros, de acordo com princípios regulados por Lei.

Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) – Disponibilizam meios, recursos e pessoal para a resposta operacional, de acordo com as missões dos seus Corpos de Bombeiros legalmente definidas; Apoiam logisticamente a sustentação das operações de proteção e socorro, na área de atuação do seu CB, com o apoio direto e permanente do respetivo Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC).

Ataque Ampliado (ATA) – Ações de combate subsequentes ao ataque inicial.

Ataque Inicial (ATI) – Ação desenvolvida de imediato face a incêndios declarados, por equipas organizadas, qualificadas e integradas num dispositivo.

Base de apoio logístico (BAL) – Unidade de apoio logístico e suporte direto às operações.

Bombeiro – Indivíduo que, integrado de forma profissional ou voluntária num CB, tem por atividade cumprir as missões do CB, nomeadamente a proteção de vidas humanas e bens em perigo, mediante a prevenção e extinção de incêndios, o socorro de feridos, doentes ou náufragos e a prestação de outros serviços previstos nos regulamentos internos e demais legislação aplicável.

Centros de Coordenação Operacional (CCO) – Estruturas de coordenação, criadas no âmbito do SIOPS, as quais em caso de acidente grave ou catástrofe, desencadeiam operações de proteção civil, de harmonia com os planos de emergência previamente elaborados, com vista a possibilitar a unidade de direção das ações a desenvolver, a coordenação técnica e operacional dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excecional a adotar. Consoante a natureza do fenómeno e a gravidade e extensão dos seus efeitos previsíveis, são chamados a intervir centros de coordenação operacional de nível nacional, regional ou distrital, especialmente destinados a assegurar o controlo da situação com recurso a centrais de comunicações integradas e eventual sobreposição com meios alternativos. Os CCO integram representantes das entidades cuja intervenção se justifica em função de cada ocorrência em concreto, assim como o Comando Operacional das Operações de Socorro através dos Comandos Operacionais da estrutura da ANPC.

Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) – procede à avaliação da situação a nível local, municipal, distrital e nacional, em matéria de perigos e respetivas vulnerabilidades que possam afetar a segurança das pessoas, património e ambiente, e à adoção das medidas e ações de proteção e socorro necessárias, sob a direção do Presidente da ANPC.

Centro de Meios Aéreos (CMA) – Local de sede ou onde se encontrem sediados, meios aéreos de combate, coordenação, socorro, apoio e reconhecimento.

Comandantes dos Corpos de Bombeiros (CCB) - Asseguram, na respetiva área de atuação, a direção e comando das operações de proteção e socorro necessárias, bem como a prontidão dos meios atribuídos ao respetivo CB. Os CCB atuam sob orientação do CODIS, efetuando também o reporte operacional ao COM.

Comandante das Operações de Socorro (COS) – É o técnico dependente hierarquicamente do Comandante Operacional, de acordo com o nível do Posto de Comando Tático instalado no Teatro de Operações, responsável pelas tarefas de ataque, extinção e rescaldo de um incêndio florestal.

Comando Distrital de Operações de Socorro (CDOS) – Centro de operações e comunicações para apoio e coordenação de operações de socorro no âmbito do distrito. Em cada distrito existe um CDOS dirigido pelo Comandante Operacional Distrital (CODIS), o qual reporta hierarquicamente ao Comandante Operacional Nacional (CONAC). O CODIS é coadjuvado pelo 2.º Comandante Operacional Distrital. São competências dos CDOS no âmbito do SIOPS: Garantir o funcionamento, a operatividade e a articulação com todos os agentes de proteção civil do sistema de proteção e socorro no âmbito do distrito; assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos; mobilizar, atribuir e empregar o pessoal e os meios indispensáveis e disponíveis à execução das operações; assegurar a gestão dos meios aéreos a nível distrital; assegurar a coordenação, no respeito pela sua direção e comando próprios, de todas as entidades e instituições empenhadas em operações de socorro; assegurar a articulação operacional permanente com o comandante operacional municipal.

Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) – É a estrutura de comando de operações da ANPC que dispõe de uma estrutura operacional própria, competindo-lhe assegurar o comando operacional das operações de socorro e o comando operacional

integrado de todos os corpos de bombeiros, de acordo com o previsto no regime jurídico dos bombeiros portugueses. Integram o CNOS, o Comandante Operacional Nacional, o 2.º Comandante Operacional Nacional e dois adjuntos de operações.

Combate – Atividades ligadas à resposta de ataque inicial, ataque ampliado, consolidação da extinção e vigilância ativa pós-incêndio (e.g. ação de supressão que se estende para além da primeira intervenção).

Companhia de Reforço para Incêndios Florestais (CRIF) – agrupamento de 3 GRIF, à ordem do CNOS, incluindo mais 1 veículo de comando tático, 1 veículo para operações específicas, 1 ambulância de socorro e respetivas equipas, num total de 96 Bombeiros.

Conselho Nacional de Bombeiros (CNB) – Órgão consultivo do Governo e da ANPC em matéria de bombeiros. É presidido pelo Presidente da ANPC, ou pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, e dele fazem parte representantes dos bombeiros, dos municípios, do Instituto de Socorros a Náufragos, do INEM e de outras entidades com relevante interesse para as matérias em consulta. Compete ao Conselho Nacional de Bombeiros emitir parecer sobre questões relacionadas com os corpos de bombeiros, tais como, atribuição de apoios, formação, definição de critérios gerais a observar na criação dos mesmos.

Contingência – Pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de um acidente grave ou catástrofe, é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal.

Corpo de Bombeiros (CB) – Unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o exercício das missões atribuídas ao nível local e, articuladamente sob um comando único, ao nível distrital ou nacional (existem corpos de bombeiros profissionais, mistos, voluntários e privativos).

Corpo de Bombeiros Misto – Depende de uma câmara municipal ou de uma AHB, sendo constituído por bombeiros profissionais ou por bombeiros voluntários, organizados de acordo com modelo próprio definido pela respetiva câmara ou pela AHB, nos termos de regulamento aprovado pela ANPC e ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros.

Corpo de Bombeiros Privativo – Pertence a uma pessoa coletiva de natureza privada que em função da sua atividade ou do seu património, pode criar ou manter um corpo profissional de bombeiros para autoproteção.

Corpo de Bombeiros Profissionais – Criado, detido e mantido na dependência de uma câmara municipal, sendo integrado exclusivamente por elementos profissionais (bombeiros sapadores). A sua estrutura pode compreender a exigência de regimentos, batalhões, companhias ou secções ou, pelo menos, uma destas unidades estruturais.

Corpo de Bombeiros Voluntários – Pertence a uma AHB e é constituído por bombeiros em regime de voluntariado.

Despesas Extraordinárias – Encargos das AHB com combustíveis, alimentação, salários perdidos, reposição e reparação de veículos, bem como danos em equipamento, utilizados no pré-posicionamento e no combate a incêndios rurais.

Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF) – aplica-se a todo o território continental e a todos os organismos e instituições que concorrem para a defesa da floresta contra incêndios, bem como todos os que cooperam nesta matéria, servindo de base à elaboração dos Planos de Operações (PLANOP) de resposta a incêndios florestais, à elaboração dos Planos das Áreas Protegidas, e de referência à elaboração de todas as Diretivas, Planos ou Ordens de Operações de todos os Agentes e Entidades integrantes do DECIF.

Dispositivo Integrado das Operações de Proteção e Socorro (DIOPS) – No Estado de Alerta Especial as atividades desenvolvidas pelo DIOPS são de reforço da monitorização da situação, de intensificação das ações preparatórias para as tarefas de supressão ou mitigação dos sinistros e riscos, colocando meios humanos e materiais de prevenção em relação ao período de tempo e à área geográfica em que se preveja especial incidência de condições de risco ou emergência, e inclui os níveis Azul, Amarelo, Laranja e Vermelho, progressivos, em conformidade com a matriz de risco específica associada.

Emergência – Qualquer acontecimento que exija coordenação acrescida ou resposta para além da rotina de modo a salvar vidas, proteger a propriedade, proteger a saúde pública e a segurança, diminuir ou evitar a ameaça de um desastre.

Equipa Logística de Apoio ao Combate (ELAC) – Equipa constituída por dois ou três elementos e um meio técnico de apoio logístico às operações ou a veículos de ataque.

Equipa de Combate a Incêndios (ECIN) – Equipa constituída por um veículo de intervenção e respetiva guarnição de cinco elementos.

Equipa de Intervenção Permanente (EIP) – Equipa constituída por 1 veículo de intervenção florestal e respetiva guarnição de 5 Bombeiros.

Equipa de Posto de Comando Operacional (EPCO) – Em cada distrito constitui-se, no mínimo, 1 EPCO, com capacidade para prover todas as células previstas no SGO. Cada EPCO é rendida no máximo ao fim de 12 horas; São constituídas 8 EPCO, de âmbito nacional, com capacidade para prover todas as células previstas no SGO e de acordo com NOP específica do CNOS.

Equipamento de Proteção Individual (EPI) – Vestuário e proteções que cada profissional, na sua respetiva área de trabalho, deve utilizar e que, estando adaptados aos riscos da sua profissão, lhe permitem trabalhar nas melhores condições de conforto e segurança.

Fases do Dispositivo – Fases de empenhamento dos meios dos dispositivos de vigilância, deteção e combate: Fase ALFA, de 1 de janeiro a 14 de maio (meios ativados à ordem); Fase BRAVO, de 15 de maio a 30 de junho; Fase CHARLIE, de 1 de julho a 30 de setembro; Fase DELTA, de 1 de outubro a 31 de outubro; Fase ECHO, de 1 de novembro a 31 de dezembro (meios ativados à ordem).

Fecho Administrativo – Ação de balanço final da Ocorrência em todas as suas vertentes. Após esta indicação, o registo de qualquer informação associada à Ocorrência deixa de ser possível, pelos Operadores e certos níveis de utilizadores.

Fecho Operacional – Quando o último meio alocado à Ocorrência é libertado ou chega ao quartel, a Ocorrência é dada como concluída.



Financiamento Permanente – Em cada ano económico o Estado apoia financeiramente as AHB, com vista ao cumprimento das missões de serviço público dos seus corpos de bombeiros. Aquele financiamento é indexado a um orçamento de referência, a aprovar na Lei do Orçamento do Estado, sendo a dotação a atribuir a cada AHB calculada de acordo com a fórmula constante do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto.

Força Especial de Bombeiros (FEB) - Unidade operacional da ANPC, especializada nas missões de proteção e socorro, em todo o Território Nacional, com especial empenhamento de Grupos e meios de intervenção no reforço especializado à 1.ª intervenção nos distritos de Beja, Castelo Branco, Évora, Guarda, Portalegre, Santarém e Setúbal.

Grupo de Combate a Incêndios Florestais (GCIF) – Constituído por distrito a partir das ECIN e ELAC, agrupando meios dos CB à ordem dos CDOS, com o objetivo de reforçarem TO no distrito, constituídos por 4 veículos de combate a incêndios (VCI), 2 veículos tanque tático (VTT), 1 veículo de comando tático (VCOT) e as respetivas equipas, num total de 26 Bombeiros.

Grupo de Intervenção Permanente (GIPE) - Uma das forças de empenhamento permanente na execução das missões de combate a incêndios florestais.

Grupo de Reforço de Ataque Ampliado (GRUATA) – Grupo de intervenção estruturada em ataque ampliado a incêndios florestais que o Comando Operacional Nacional pode constituir, sendo integrado por 2 elementos de comando, 26 bombeiros e 8 veículos. Os elementos integrantes são remunerados e não poderão, simultaneamente, integrar as equipas ECIN e ELAC.

Grupo de Reforço de Incêndios Florestais (GRIF) – Agrupa os meios dos CB de um distrito ou os meios dos CB de mais de um distrito, sendo constituído por um Grupo de Combate a Incêndios Florestais (bombeiros que não integram as ECIN e ELAC), um Veículo de Transporte de Pessoal Tático, uma Ambulância de Socorro e as respetivas equipas, num total de 32 elementos. Dispõe de uma autonomia total de setenta e duas horas, para a realização prática das missões e para o funcionamento logístico do conjunto.

Guarnição – Número de elementos (meios humanos) afetos a cada meio.

Incêndio florestal – incêndio que decorra em espaços florestais, não planeado e não controlado e que independentemente da fonte de ignição requer ações de supressão.

Ocorrência – Evento que requer a intervenção especializada de equipas de agentes de proteção e socorro, em caso de emergência, para a sua resolução.

Períodos de Perigo – ~ELEVADO: meses de julho, agosto e setembro, onde o estado de prontidão e o nível de empenhamento dos dispositivos de deteção e combate são máximos e se aplicarem medidas restritivas de uso do fogo e de acesso a locais de maior vulnerabilidade. ~ESPECIAIS: períodos de perigo reduzido, durante os quais se prevejam situações especiais, derivadas de condições meteorológicas ou de outras circunstâncias agravantes do perigo, levando a alterar o estado de prontidão e o nível de empenhamento dos meios de combate e apoio. ~MÉDIO: meses de outubro, maio e junho, onde podem ser adotadas algumas precauções especiais no uso do fogo e os meios de resposta poderão ter estados de prontidão mais elevados. ~REDUZIDO: meses de janeiro, fevereiro, março, abril, novembro e dezembro onde não é previsível a adoção de precauções especiais.

Plano de Operações Nacional Serra da Estrela (PONSE) – Um instrumento de gestão operacional conjunta e plurianual, que permite planejar, organizar e coordenar um Dispositivo conjunto de proteção e socorro na Serra da Estrela (DICSE).

Posto de Comando Operacional (PCO) – Órgão diretor das operações no local da ocorrência destinado a apoiar o responsável das operações na preparação das decisões e na articulação dos meios no teatro de operações. Tem por missões genéricas a recolha e o tratamento operacional das informações; a preparação das ações a desenvolver; a formulação e a transmissão de ordens, diretrizes e pedidos; o controlo da execução das ordens; a manutenção das capacidades operacionais dos meios empregues e a gestão dos meios de reserva.

Prevenção – Conjunto de medidas (e.g.: atividades de monitorização dos riscos e as ações de vigilância; identificação das zonas vulneráveis; sistemas de alerta precoce; evacuação de populações em áreas ameaçadas) destinadas a impedir ou evitar que fenómenos naturais, atividades industriais ou outras desenvolvidas pelo homem, possam provocar catástrofes.

Recenseamento nacional de bombeiros portugueses (RNBP) – Sistema de informação que identifica os bombeiros e permite a gestão dos seus cartões de identificação.

Serviço Operacional – Atividade operacional desenvolvida pelo pessoal dos corpos de bombeiros.

Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO) – Suporta a atividade da ANPC no âmbito da avaliação de risco, prevenção de emergências e operação ativa e pró-ativa de situações de socorro, congregando as vertentes operacional, logística e administrativa. Permite o registo/troca de informação que possibilita o cálculo dos subsídios a atribuir às AHB e pretende assegurar maior integração e agilidade na troca de informação entre agentes de proteção civil, contribuindo para o aumento da rapidez, eficiência e capacidade de intervenção da ANPC na gestão das ocorrências, para além da melhoria na tomada de decisões, aumentando a eficácia do planeamento, coordenação e execução das diversas atividades e gestão de meios de proteção e socorro.

Sistema de Gestão de Operações (SGO) – Forma de organização operacional de um teatro de operações que se desenvolve numa configuração modular e evolutiva de acordo com a importância e o tipo de ocorrência.

Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) – Organização de estruturas, normas de atuação e procedimentos que, em situação de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, assegura a direção e coordenação do socorro, organizando o teatro de operações, articulando sob um comando único de operações os agentes de Proteção Civil. O SIOPS centraliza a coordenação de operações nos Centros de Coordenação Operacional (CCO), de âmbito nacional e distrital, cujo funcionamento é da responsabilidade da ANPC que garante os recursos humanos, materiais e informacionais necessários.

Teatro de Operações (TO) – Área onde se desenvolvem as operações de socorro relativas a uma Ocorrência. Um teatro de operações organiza-se em sectores a que correspondem zonas geográficas ou funcionais conforme o tipo de acidente e as opções estratégicas consideradas. Cada sector do teatro de operações tem um responsável.



Fontes:

- *Decreto-Lei n.º 124/2006*
- *Despacho n.º 3551/2015*
- *DON n.º 1 – DIOPS*
- *Glossário de Proteção Civil*



INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A auditoria orientada à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) teve em vista examinar o sistema de gestão e controlo na área das transferências financeiras para as associações humanitárias de bombeiros (AHB)¹ e incidiu sobre o ano de 2013, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores.
2. Excluíram-se do âmbito da auditoria as transferências da ANPC para a Escola Nacional de Bombeiros (ENB)², sem prejuízo de referências pontuais.

Metodologia

3. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo Tribunal de Contas (TdC), tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção³.
4. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, o Programa de Auditoria e o Relato. A metodologia e os procedimentos são descritos no Anexo 1. Saliente-se a realização dum questionário às AHB, com vista à sua caracterização e obtenção de dados sobre os apoios financeiros da ANPC.

Condicionantes

5. Regista-se a boa colaboração prestada pela ANPC, pelos CDOS e pelas AHB. Porém, a morosidade nas respostas aos questionários, por parte de algumas AHB, e no fornecimento de documentação e de esclarecimentos, por parte da ANPC, condicionou o normal desenvolvimento dos trabalhos, provocando atrasos.

¹ A auditoria consta do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TdC) para 2015, por ter transitado de 2014.

² Por estar em curso uma auditoria da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) com este objeto. A ENB é uma entidade privada sem fins lucrativos e com utilidade pública que tem como associados a ANPC e a Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP). Refira-se que as relações entre a ANPC e a ENB, designadamente quanto ao pessoal desta a exercer funções naquela entidade (cujos encargos totalizaram 14,2 M€, em 2013), são reguladas por Protocolo, celebrado, entre o Serviço Nacional de Bombeiros (antecessor da ANPC) e a ENB, em 2 de outubro de 1996 e alterado em 14 de setembro 2009, homologado pelo Secretário de Estado da Proteção Civil. A execução deste Protocolo já foi objeto da “Auditoria ao sistema de controlo interno da ANPC nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da Lei de enquadramento orçamental”, realizada pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), não constando infrações financeiras no respetivo Relatório n.º 1551/2011, homologado pelo Secretário de Estado do Orçamento (SEO), através do despacho 773/2012/SEO, mas apenas, designadamente, as seguintes recomendações: “A regulamentação do número de pessoas cedidas e respetivos encargos ... A aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da Lei do OE/2011 aos trabalhadores cedidos... Apropriada relevação orçamental da despesa com o pessoal cedido (11,6 M€ em 2010), que atualmente reveste a forma de transferências correntes com prejuízo da transparência das demonstrações financeiras”. O acompanhamento destas recomendações foi efetuado pela IGF, cfr. informação 852/2013, com despacho de concordância do Inspetor-Geral de Finanças e homologação do Secretário de Estado da Administração Pública e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 3 de junho, 15 de junho e 2 de setembro de 2013, respetivamente.

³ Cfr. Regulamento da 2.^a Secção do TdC, artigo 4.º, n.º 2: “A 2.^a Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TdC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions]”.

Exercício do contraditório

6. Em cumprimento do princípio do contraditório⁴, o Juiz Relator determinou o envio do Relato às entidades seguintes para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo: Presidente da ANPC; Presidente da ANPC em 2013; Presidente do Conselho Diretivo do IRN (extrato); Presidentes dos Órgãos de Administração/Direção das AHB de Brasfemes, Miranda do Corvo, Nelas, Mangualde, Parede – "Amadeu Duarte" e Amadora (extrato).

Apenas o Presidente da ANPC apresentou alegações (Anexo 10) que, sempre que pertinentes, foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

O SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL

7. Pode considerar-se que o atual sistema de proteção civil (SPC) teve início em 1975, dada a extinção das entidades centrais com essa missão por ação das disposições legais promulgadas depois do 25 de abril de 1974⁵. Mas só em 1991, com a publicação da Lei de Bases da Proteção Civil⁶, se procurou sistematizar a legislação dispersa e insuficiente e dar início à implementação progressiva do SPC.
8. Desde aí, foram-se estabelecendo as várias entidades intervenientes, como o Serviço Nacional de Proteção Civil, o Serviço Nacional de Bombeiros, a Comissão Especializada de Fogos Florestais e o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, reestruturado em 2006, passando a designar-se de ANPC⁷.
9. Também em relação às mais de 400 AHB, que há séculos desenvolvem atividades de proteção civil, socorro e apoio às populações em todo o território nacional, a intervenção central do Estado, que desponta, em 1946, com a criação do Conselho Nacional do Serviço de Incêndios⁸, foi-se intensificando através da progressiva regulamentação do seu funcionamento, da coordenação operacional e da densificação do regime jurídico dos apoios disponibilizados.
10. O funcionamento desta rede institucional em que são fulcrais entidades privadas sem fins lucrativos, tradicionalmente com grande envolvimento das populações (e.g. AHB), requer das entidades públicas o recurso a instrumentos específicos que, em nome do interesse público, aproveitem a competência, disponibilidade e flexibilidade dos seus recursos.
11. Consequentemente, tendo presente que o objetivo e o âmbito da auditoria se centram no ano de 2013 e nas transferências da ANPC para as AHB, nos pontos seguintes abordam-se os aspetos relevantes do SPC, em vigor nesse ano, relacionados essencialmente com as AHB, sem prejuízo de, se necessário, se evidenciarem os ajustamentos ocorridos antes e depois, em especial, em 2006 e em 2015.

⁴ Plasmados, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC).

⁵ Pelo DL n.º 78/75, de 22 de fevereiro, foi criado, na dependência do Ministério da Defesa Nacional, o Serviço Nacional de Proteção Civil. A Legião Portuguesa e a Organização Nacional da Defesa Civil do Território que, no regime anterior, dispunham dos meios de ação e dos fundos para o efeito, foram extintas pelo DL n.º 171/74, de 25 de abril, e o país ficou desprovido de uma entidade administradora da proteção civil pela obsolescência implícita da Lei n.º 2093, de 2 de junho de 1958, que promulgou as bases da organização da defesa civil do território.

⁶ Cfr. Lei n.º 113/91, de 29 de agosto.

⁷ Cfr. DL n.º 203/2006, de 27 de outubro (Lei orgânica do Ministério da Administração Interna (MAI)).

⁸ DL n.º 35.746, de 12 de julho de 1946. Refira-se que, desde 1936, a constituição das "associações humanitárias (socorros a feridos e doentes, bombeiros voluntários, socorros a náufragos e análogas)" carecia de autorização do governador civil, após consulta da câmara municipal (cfr. artigo 381.º do Código Administrativo de 1936).



Enquadramento

12. Em 2006 foi aprovada a atual Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC)⁹ e redefinido o SPC. De acordo com a LBPC, a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. Esta atividade tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública (AP) promover as condições indispensáveis à sua execução.
13. A LBPC prevê as intervenções, ao nível do enquadramento político nacional, da Assembleia da República e do Governo, e aos níveis de coordenação, direção e execução, do Governo e do Primeiro-Ministro assistidos pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) - órgão de coordenação em matéria de proteção civil.
14. Na estrutura de proteção civil estabelecida pela LBPC, de entre todos os órgãos e departamentos da AP, a ANPC assume um papel fundamental numa organização ao nível nacional, regional e municipal que tem como agentes, designadamente, os Corpos de Bombeiros (CB), as Forças Armadas e de Segurança, o INEM e os sapadores florestais. Sobre as AHB, entre outras, impende especial dever de cooperação.
15. A LBPC prevê o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)¹⁰, que veio a ser criado em 2006, visando responder a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, e contendo um conjunto de estruturas, normas e procedimentos de natureza permanente e conjuntural que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único.
16. O SIOPS é desenvolvido, a nível nacional e distrital, com base em estruturas de coordenação: os Centros de Coordenação Operacional (CCO) [Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) e Centros de Coordenação Operacional Distrital (CCOD)]; e as estruturas de comando operacional [Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS), Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS)] que, no âmbito das competências atribuídas à ANPC, agem em ligação com outras forças que dispõem de comando próprio e não organicamente integradas na ANPC, mas que dependem, para efeitos operacionais, do SIOPS.
17. Em 2013, adotou-se um novo modelo de organização operacional do SIOPS apoiado numa lógica de agrupamento distrital [Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro (ADOS)] e reforçaram-se as competências do CNOS.
18. Nesta arquitetura complexa, um número elevado de entidades públicas (e.g. Municípios) e privadas (e.g. AHB e CB), coordenadas centralmente pela ANPC e articuladas, designadamente, através da CNPC e do Conselho Nacional de Bombeiros (CNB), CCON e CCOD, cumprem a missão de proteção civil.

⁹ Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46/2006, e alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, adiante designada por LBPC ou por LBPC-2015 se se tratar da versão atualizada a 2015.

Com a LBPC-2015 identificam-se e clarificam-se as competências dos agentes de proteção civil e entidades com dever de cooperação, introduz-se uma relação de subsidiariedade entre os atos de declaração de alerta, contingência e calamidade e altera-se a composição das comissões de proteção civil reforçando o caráter de coordenação política.

¹⁰ DL n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelos DL n.ºs 114/2011, de 30 de novembro e 72/2013, de 31 de maio (que o republica), adiante designado por DL-SIOPS.

19. Em 2007, é definido o modelo organizativo da ANPC, como um serviço central de natureza operacional, na dependência do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, com a missão de planear, coordenar e executar a política de proteção civil, integrando três direções nacionais (recursos de proteção civil, planeamento de emergência e bombeiros) e a estrutura de comando do SIOPS.
20. Em 2012 e em 2013, a ANPC sofre alterações, respetivamente por força quer da extinção dos Governos Cívicos e do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, cujas atribuições assumiu, quer da evolução da estrutura operacional de lógica distrital para supra distrital (com 5 novos agrupamentos de distritos, sobrepondo a divisão administrativa assente em 18 comandos distritais) e do reforço das competências de fiscalização e de auditoria interna.
21. Esta reorganização teve também impacto no seu quadro orgânico pela alteração do número de direções nacionais (3 em 2013, 5 em 2014 e 4 em 2015) e pela adequação da sua estrutura nuclear e flexível. Contudo, atento o objetivo e âmbito da presente ação, detalham-se, mais adiante, a natureza, atribuições e orgânica da ANPC, vigentes em 2013 e relacionadas, em especial, com os CB e as AHB.
22. Ao nível do regime legal dos bombeiros, registou-se, em 2007, uma assinalável evolução, com a aprovação dos regimes jurídicos das AHB, dos Bombeiros Portugueses e dos CB. Medida estrutural foi, igualmente, a criação e a regulação do Sistema Nacional de Recenseamento e Cadastro dos Bombeiros, em 2008, para atualização constante do número de bombeiros e a sua distribuição pelos diferentes quadros (comando, ativo, reserva ou honra).
23. Complementarmente, foi criada, em 2007, a Força Especial de Bombeiros Canarinhos, que resultou da necessidade das então brigadas helitransportadas dos bombeiros voluntários passarem a atuar fora das fases críticas dos incêndios florestais (IF), e, também, as Equipas de Intervenção Permanente (EIP), previstas no regime jurídico dos CB, nomeadamente nos concelhos de maior risco.
24. Assim, presentemente em Portugal, a ANPC tem um papel vital na gestão e implementação das políticas de proteção civil e na supervisão operacional das atividades dos bombeiros, assegurando também o funcionamento do SIOPS e a coordenação de todos os agentes de proteção civil, onde se destacam as AHB e os seus CB.

A Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)

25. Até 31 de maio de 2013, a ANPC regeu-se pela orgânica aprovada em 2007 (LOANPC-2007) e, a partir de 1 de junho, pela nova orgânica em vigor até à presente data (LOANPC-2013)¹¹. Em conformidade com a LOANPC-2013, tomada como referência, a ANPC é um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, e tem como missão planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência.

¹¹ DL n.º 75/2007, de 29 de março, alterado pelo DL n.º 73/2012, de 26 de março (LOANPC-2007), e revogado pelo DL n.º 73/2013, de 31 de maio (LOANPC-2013).



26. A ANPC prossegue, em todo o território nacional, entre outras, as seguintes atribuições relacionadas com CB e AHB: a) no âmbito das atividades dos bombeiros: orientar, coordenar e fiscalizar a atividade dos CB; b) no âmbito dos recursos de proteção civil: contribuir para a requalificação, reequipamento e reabilitação dos equipamentos e infraestruturas dos CB e apoiar as atividades das AHB, nomeadamente através de transferências, no limite de dotações inscritas no seu orçamento; assegurar os meios necessários às operações de proteção e socorro e garantir a operacionalidade das forças especiais de bombeiros.
27. As AHB têm o dever especial de colaborar com a ANPC. Por seu turno, a ANPC, para a prossecução das suas atribuições, pode estabelecer parcerias com outras entidades do sector público ou privado, com ou sem fins lucrativos, designadamente instituições ou serviços integrados no SPC, e conceder subsídios.
28. A ANPC é dirigida por um Presidente e a organização interna obedece ao modelo de estrutura hierarquizada que, até 31 de maio de 2013, compreendia a Direção Nacional de Planeamento de Emergência, a Direção Nacional de Bombeiros e a Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil. Com a LOANPC-2013, a partir de 1 de junho, passou a dispor também da Direção Nacional de Meios Aéreos (até 1 de novembro de 2014) e da Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização.
29. Das competências das direções nacionais, onde sobressaem, além do mais, as alterações introduzidas em 2013 que vieram reforçar as competências em matéria de auditoria e fiscalização, destacam-se as seguintes:
- Direção Nacional de Bombeiros (DNB): regular a atividade dos CB; assegurar o recenseamento dos bombeiros; supervisionar a rede de infraestruturas e equipamentos dos CB; desenvolver, implementar e manter os programas de formação, instrução e treino operacional dos bombeiros;
 - Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil (DNRPC): planear e gerir os recursos humanos e financeiros da ANPC; administrar e assegurar a manutenção da rede informática e as bases de dados da ANPC; garantir a implementação e o aperfeiçoamento do sistema de controlo interno (competência introduzida pela LOANPC-2013);
 - Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização (DNAF), criada pela LOANPC-2013: auditar os restantes serviços da ANPC; fiscalizar os CB; auditar o sistema de controlo interno; fiscalizar a utilização dos apoios financeiros concedidos pela ANPC; realizar as ações de fiscalização do cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos.
30. É ainda órgão da ANPC, o CNB, órgão consultivo do Governo e da ANPC em matéria de bombeiros, competindo-lhe emitir parecer sobre assuntos relacionados com a sua atividade, a saber: programas de apoio a AHB e a CB; critérios a observar na criação de novos CB; normas sobre a regulamentação interna dos CB e sobre o seu equipamento e material.
31. A estrutura nuclear e flexível da ANPC é a estabelecida em 2007, dado que o ano de 2013 terminou sem que tivesse sido concluído o processo de reestruturação orgânica da ANPC com a publicação da competente portaria que fixa a estrutura nuclear, o que só ocorreu em 2014.
32. Da estrutura nuclear destaca-se a Unidade de Apoio ao Voluntariado (UAV) com competência para o recenseamento dos bombeiros e a manutenção das bases de dados associadas e a Unidade de Recursos Humanos e Financeiros (URHF) - agora Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros (DSRHF), a seguir designada por

URHF/DSRHF para simplificação¹², à qual compete a gestão dos recursos humanos, financeiros, equipamentos e instalações, integradas, respetivamente na DNB e na DNRPC.

33. A estrutura também inclui a Inspeção de Proteção Civil (IPC), dependente diretamente do Presidente da ANPC, à qual compete a fiscalização da atividade dos CDOS e dos CB, integrando, para o efeito, as equipas de Inspeção e de Auditoria. As competências da IPC passaram a ser exercidas pela DNAF, a partir de 1 de junho de 2013.
34. Na ótica operacional e com vista a assegurar o comando operacional das operações de socorro, de modo integrado, de todos os agentes e proteção civil no respeito pela sua autonomia própria, a organização interna da ANPC compreende o CNOS e os CDOS e, com a LOANPC-2013, os ADOS. As competências destes comandos são as previstas no âmbito do SIOPS (detalhadas no Anexo 2).
35. O CNOS é dirigido pelo Comandante Operacional Nacional (CONAC), coadjuvado pelo 2.º CONAC e por três adjuntos de operações nacionais. Compreende células operacionais de planeamento e operações, de logística e comunicações e de gestão de meios aéreos.
36. Os ADOS (Norte, Centro Norte, Centro Sul, Sul e Algarve) são dirigidos pelo Comandante Operacional de Agrupamento Distrital (CADIS), competindo-lhe, além do previsto no SIOPS, assegurar a articulação operacional permanente com os Comandantes Operacionais Distritais (CODIS) e com os 2.ºs CODIS no seu âmbito territorial.
37. Em cada distrito existe um CDOS, dirigido pelo CODIS, coadjuvado pelo 2.º CODIS, competindo-lhe, para além do previsto no SIOPS, assegurar a articulação operacional permanente com os comandantes operacionais municipais.
38. No CNOS e nos CDOS funcionam salas de operações e comunicações dotadas, entre outros, de operadores de telecomunicações.
39. Podem ser criadas forças especiais de bombeiros por diploma próprio, o qual define o seu regime jurídico.
40. Os organogramas inseridos no Anexo 3 ilustram a organização da ANPC na componente da gestão administrativa e financeira bem como na componente operacional existente em 2013, um até 31 de maio e outro a partir de 1 de junho.

Os Corpos de Bombeiros (CB)

41. Os bombeiros, que iniciaram a sua ação em Portugal na proteção contra incêndios, em Lisboa, estenderam a sua atividade a uma multiplicidade de áreas de proteção civil, socorro e apoio às populações em todo o território nacional, servindo as populações e prestando apoio às comunidades onde se inserem: hoje, são cerca de 30 mil¹³.
42. O regime jurídico dos CB (RJCB)¹⁴ surge em 2007, integrando disposições dispersas por vários diplomas, consagrando reivindicações antigas dos bombeiros e clarificando as responsabilidades do Estado e das autarquias locais. Com o estabelecido quanto à constituição, organização, funcionamento e extinção dos CB, no território continental, operou-se uma profunda mudança ao nível da sua estruturação e articulação operacional,

¹² A URHF desde 1 de abril de 2007 e a DSRHF, que lhe sucedeu, desde 5 de novembro de 2014.

¹³ Quadro ativo: 29.244; Quadro de comando: 1143 (cfr. <http://www.prociv.pt/assbom/cb/Pages/RNBP.aspx> em 23 de novembro de 2015).

¹⁴ DL n.º 247/2007, de 27 de junho, alterado e republicado pelo DL n.º 248/2012 de 21 de novembro.



entretanto reajustada, em 2012, com vista a garantir a melhoria da prestação do socorro às populações e das ações de proteção civil.

43. De acordo com o RJCB, o CB é uma unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada, tendo por missão, nomeadamente: a prevenção e o combate a incêndios; o socorro às populações, em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, em geral, em todos os acidentes; o socorro a náufragos e buscas subaquáticas; o socorro e transporte de acidentados e doentes no âmbito do sistema integrado de emergência médica.
44. A criação de CB pode ser promovida por municípios, AHB ou pessoas coletivas privadas que pretendam criar CB privativos e depende de autorização da ANPC. A extinção pode ser promovida pelas entidades suas detentoras ou pela ANPC. Cada CB tem a sua área de atuação definida pela ANPC, ouvido o CNB¹⁵.
45. Existem 4 espécies de CB: profissionais; mistos; voluntários; privativos¹⁶. Na dependência de uma Câmara Municipal (CM), podem existir CB profissionais e mistos, enquanto as AHB podem deter CB voluntários e mistos. Os CB também se distinguem por tipo, consoante o número de elementos e a estrutura de comando¹⁷.
46. Ressalvando a autonomia das entidades detentoras de CB, a tutela da ANPC sobre estes é exercida nos seguintes termos: definição das áreas de atuação; coordenação, inspeção técnica e comando operacional integrado, no âmbito do SIOPS; homologação da adequação técnico-operacional de veículos e definição das características técnicas de veículos e equipamentos; definição dos programas de formação e de instrução. Quanto aos CB detidos pelas AHB, a tutela da ANPC é, ainda, exercida através da aprovação dos regulamentos internos, os quais devem estar adaptados às disposições do RJCB, e da homologação dos quadros de pessoal.
47. No âmbito da atividade operacional, destaca-se que, nos municípios em que se justifique, os CB voluntários ou mistos detidos pelas AHB podem dispor de EIP¹⁸, cuja composição e funcionamento é definida por portaria do membro do Governo responsável pela área da proteção civil. Podem também ser criadas forças conjuntas e agrupamentos de CB, mediante autorização da ANPC, sendo o respetivo regime igualmente aprovado por portaria do mesmo membro do Governo.
48. O RJCB determina ainda que compete à ANPC criar e manter o Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses (RNBP)¹⁹.

¹⁵ A área de atuação de cada CB é correspondente à do município onde se insere, se for o único existente; se existirem vários CB no mesmo município, as diferentes áreas de atuação correspondem a uma parcela que coincide, em regra, com uma ou mais freguesias contíguas.

¹⁶ Os CB profissionais são exclusivamente integrados por profissionais, denominados bombeiros sapadores. A sua estrutura pode compreender regimentos, batalhões, companhias ou seções. Os CB mistos são constituídos por bombeiros profissionais e por bombeiros voluntários. Os CB voluntários são constituídos por bombeiros em regime de voluntariado (só podem existir nas AHB, que, contudo, podem dispor de uma unidade profissional). Os CB privativos pertencem a uma pessoa coletiva privada que tenha necessidade de autoproteção, por razões da sua atividade ou do seu património (não são abrangidos por apoios da ANPC).

¹⁷ Tipo 1, mais de 120 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 3 Adjuntos; Tipo 2, com até 120 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 2 Adjuntos; Tipo 3, com até 90 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 1 Adjunto; Tipo 4, com até 60 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 1 Adjunto.

¹⁸ Cujas constituições é protocolada entre a ANPC, CM e AHB.

¹⁹ Em 2008 foi regulada a criação e manutenção do RNBP, incluindo a respetiva base de dados e as regras de acesso, bem como as responsabilidades da ANPC e das entidades detentoras dos CB (CM, AHB e entidades detentoras de CB privativos). Os CB, através da sua entidade detentora, devem manter permanentemente atualizada a informação sobre os seus quadros no RNBP.

As Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB)

49. As AHB são associações privadas do setor não lucrativo, com utilidade pública administrativa originária^{20,21}, cuja constituição, estrutura e funcionamento estão disciplinados no regime jurídico das AHB (RJAHB)²². As AHB têm como escopo principal, a proteção de pessoas e bens e a extinção de incêndios, detendo um CB voluntário ou misto.
50. As AHB adquirem personalidade jurídica com a sua constituição, através de escritura pública. O ato de constituição, os estatutos das AHB, assim como as suas alterações, não produzem efeitos em relação a terceiros enquanto não forem publicados. O notário comunica oficiosamente a constituição, estatutos e respetivas alterações à ANPC que os deve publicar no seu sítio na Internet.
51. O RJAHB estabeleceu o prazo de dois anos, a contar da data da sua entrada em vigor, para que as AHB adequassem o teor dos seus estatutos às disposições da lei²³.
52. Em cada AHB há, pelo menos, três órgãos: deliberativo, de administração e de fiscalização. Das reuniões de qualquer órgão são lavradas atas. O órgão de administração é responsável perante as entidades públicas incumbidas do controlo de fundos públicos.
53. Compete à assembleia geral a destituição dos titulares dos órgãos, a aprovação do balanço, a alteração dos estatutos, a extinção da AHB e a autorização para esta demandar os titulares dos órgãos sociais²⁴.
54. Compete ao órgão de administração²⁵ gerir a AHB incumbindo-lhe, nomeadamente: elaborar e submeter a parecer do órgão de fiscalização o relatório e contas, o plano de ação e o orçamento; assegurar a organização e o funcionamento dos serviços; organizar o quadro de pessoal, contratar e gerir o pessoal contratado da AHB. Os titulares do órgão de administração são solidariamente responsáveis pela devolução dos apoios financeiros indevidamente recebidos.
55. Compete ao órgão de fiscalização da AHB fiscalizar a escrituração e documentos e dar parecer sobre o relatório, contas e orçamento.
56. Os titulares dos órgãos sociais exercem funções a título gratuito, por regra, podendo contudo ser remunerados (quando o volume do movimento financeiro ou a complexidade

²⁰ Essa qualidade é-lhes atribuída pelo regime jurídico que disciplina a sua atividade, não se lhes aplicando o procedimento previsto no Regime Jurídico da Utilidade Pública (DL n.º 460/77, de 7 de novembro, alterado e republicado pelo DL n.º 391/2007, de 13 de dezembro).

²¹ Para alguns eminentes juristas, por todos Diogo Freitas do Amaral, as pessoas coletivas privadas de utilidade pública administrativa (e.g. AHB) constituíam uma espécie distinta, quanto aos fins, das pessoas coletivas com mera utilidade pública (e.g. associações científicas) ou das IPSS (e.g. misericórdias), porque suprem uma omissão ou lacuna dos poderes públicos. Pelo que, esta modalidade privada de funções públicas continuaria a ser regida, também, pelo “Código Administrativo de 1936-40 (artigos n.º 416.º e seguintes) o que incluía, para além de privilégios e restrições especiais, a sujeição à tutela administrativa e ao controlo financeiro do Estado (Diogo Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, 3.ª edição, 2006, Almedina, págs. 737, 738); no mesmo sentido, J. Silva Paixão, J. Aragão Seia e C. Fernandes Cadilha (in “Código Administrativo”, 5.ª edição, 1999, pg. 213, nota 8 ao artigo 416.º) e Acórdão de 15 de dezembro de 1983 do Supremo Tribunal Administrativo (processo n.º 018796). No que respeita à prestação de contas não foi esse o entendimento do Plenário da 2.ª Secção do TdC, de 8 de março de 1990, situação inalterada desde então. A não aplicação do Código Administrativo às AHB ficou definitivamente resolvida pelo n.º 2 do artigo 50.º do RJAHB que expressamente determina que “2 - As disposições do Código Administrativo relativas às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa não são aplicáveis às associações humanitárias de bombeiros”.

²² Lei n.º 32/2007 de 13 de agosto, alterada pela Lei n.º 94/2015 de 13 de agosto.

²³ Até 21 de agosto de 2009.

²⁴ Por factos praticados no exercício do cargo, para além de outras competências estatutariamente cometidas.

²⁵ Caso os estatutos não disponham em contrário, a AHB obriga-se com a assinatura conjunta de dois titulares do órgão de administração (sendo uma delas, obrigatoriamente, a do presidente ou do tesoureiro) e os titulares dos respetivos órgãos sociais são civil e criminalmente responsabilizáveis por faltas ou ilegalidades cometidas no exercício do mandato.



- da administração da AHB o exijam). Encontra-se vedada a possibilidade de contratar direta ou indiretamente com os titulares dos órgãos sociais, seus cônjuges, ascendentes, descendentes e afins ou com sociedades em que qualquer destes tenha interesses.
57. A ANPC fixa normas técnicas e desenvolve manuais práticos de gestão da vida das AHB, designadamente nas áreas das comunicações, tecnologias de informação, direito, contabilidade e administração.
 58. Como garantia do interesse público, os meios financeiros são obrigatoriamente depositados em conta bancária titulada pela AHB e os relatórios e contas são enviados ao MAI, através da ANPC²⁶.
 59. No âmbito do controlo sucessivo, as AHB que usufruam de apoio público ficam sujeitas a fiscalização pela ANPC e demais entidades competentes, para verificação dos pressupostos da sua atribuição e do cumprimento das obrigações daí decorrentes.
 60. As AHB podem constituir-se em federações, sendo a Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) a sua única confederação. A LBP gere o Fundo de Proteção Social do Bombeiro (FPSB), dotado de verbas transferidas pela ANPC²⁷.
 61. O MAI, através da ANPC, mantém um registo atualizado das associações e das federações, fornecendo o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN), por via eletrónica, a informação necessária.
 62. Para além das obrigações decorrentes do RJAHB, as AHB devem utilizar o Sistema de Normalização Contabilística para as Entidades do Setor não Lucrativo (SNC-ESNL)²⁸. Contudo, estão dispensadas da aplicação do SNC-ESNL as entidades cujos rendimentos não excedam 150 m€ (milhares de euros), em nenhum dos dois exercícios anteriores, aplicando-se-lhes o regime contabilístico de caixa²⁹.
 63. As AHB, enquanto sujeitos passivos de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), apesar da isenção³⁰ a que têm direito por serem pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, têm obrigações declarativas³¹, devendo dispor de Técnico Oficial de Contas (TOC)³² e de registo de inventário³³.

²⁶ Atualmente, por força da Lei n.º 94/2015, as AHB depositam as suas contas junto da ANPC.

²⁷ A LBP, entidade com utilidade pública, fundada a 18 de agosto de 1930 (escritura pública celebrada em 30 de maio de 1932), é a confederação nacional que congrega AHB, federações de bombeiros e entidades públicas, sociais e privadas, que mantêm CB. A LBP gere o FPSB criado pela Portaria do Ministério do Interior, de 4 de junho de 1932, com o objetivo de “*apoiar todas as situações de acidentes ocorridas, comprovadamente, ao serviço das Associações/Corpos de Bombeiros bem como prestar apoio social nas demais situações previstas no presente regulamento e na legislação aplicável*” (cfr. artigo 4.º do Regulamento do FPSB, aprovado no Conselho Nacional da LBP de 28 de novembro de 2009). A ANPC financia anualmente o FPSB com 3% da verba afeta ao Programa Permanente de Cooperação às AHB, o que, em 2013, totalizou 672 m€ (cfr. artigo 4.º da Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro, mantido pelo artigo 8.º da Lei n.º 94/2015). Cabe ao FPSB ressarcir as AHB das contribuições para o regime do seguro social voluntário da segurança social (cfr. artigos 12.º, 13.º e 18.º do DL n.º 241/2007, de 21 de junho, alterado e republicado pelo DL n.º 249/2012, de 21 de novembro).

²⁸ Cfr. DL n.º 36-A/2011, de 9 de março, que aprovou o SNC-ESNL (alterado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, DL n.º 64/2013, de 13 de maio, e DL n.º 98/2015, de 2 de junho), aplicável a partir do exercício que teve início em 1 de janeiro de 2012, ou em data posterior, o qual integra o SNC aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13 de julho, alterado e republicado pelo DL n.º 98/2015 (cfr. alínea g) do artigo 3.º e artigo 10.º).

²⁹ Cfr. artigo do 10.º do DL n.º 36-A/2011, cessando essa dispensa sempre que for ultrapassado o limite previsto, aplicando-se, a partir do exercício seguinte, o SNC-ESNL.

³⁰ e.g. isenção sobre o imposto sobre veículos (cfr. Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho).

³¹ Cfr. artigo 2.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º, alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 117.º e artigos 120.º e 121.º, todos do Código do IRC (CIRC).

³² Cfr. artigo 5.º do DL n.º 310/2009, de 26 de outubro e artigo 124.º do CIRC. Atualmente os TOC designam-se por Contabilistas Certificados.

³³ Cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 11.º do DL n.º 36-A/2011 e alínea c) do n.º 1 do artigo 124.º do CIRC.

64. Previamente à concessão de subsídios, deve ser confirmada a regularização da situação tributária e contributiva das AHB³⁴.
65. O TdC tem entendido que as AHB não são entidades adjudicantes, abrangidas pela alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e portanto sujeitas a fiscalização prévia, porque, designadamente, os seus CB não desenvolvem “*uma função originariamente a cargo da administração pública, podendo ser desenvolvida por privados*”³⁵.

³⁴ Cfr. artigo 31.º-A, n.º 1, do DL n.º 155/92 de 28 de julho (RAFE), artigo 177.º-B, alínea e) do Código do Processo e Procedimento Tributário, e artigo 198.º, n.º 1 do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

³⁵ Cfr. decisão 643/2013 nos processos n.ºs 1176 e 1180/2013 1.ª S do TdC.



APOIOS ÀS ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS

Enquadramento

66. De forma a prosseguir as atribuições da ANPC, a LOANPC confere-lhe a faculdade de estabelecer parcerias com outras entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, “*incluindo a concessão de subsídios, nos termos da lei*”³⁶.
67. Os apoios a conceder têm, em 2013, a seguinte expressão na LOANPC:

Quadro 1 – LOANPC: enquadramento dos apoios

Até 31 de maio (LOANPC-2007)	Após 1 de junho (LOANPC-2013)
Constituem despesas da ANCP nomeadamente:	A ANPC prossegue, no âmbito dos recursos da proteção civil, as seguintes atribuições:
<ul style="list-style-type: none">- as despesas referentes à sua participação em parcerias com outras entidades, públicas ou privadas;- o apoio financeiro ao investimento e à aquisição e manutenção de material e equipamento destinado ao combate a incêndios e outras formas de socorro cometidas aos CB;- atribuição de subsídios e prémios relacionados com ações de socorro e funcionamento das AHB e dos respetivos CB, bem como a preparação e formação contínua do seu pessoal.	<ul style="list-style-type: none">- contribuir para a requalificação, reequipamento e reabilitação dos equipamentos e infraestruturas dos CB;- apoiar, entre outras, as atividades das AHB, nomeadamente através de transferências, no limite de dotações inscritas no seu orçamento;- assegurar os meios necessários às operações de proteção e socorro- garantir a operacionalidade das forças especiais de bombeiros.

68. A LOANPC-2013 manteve inalteradas as competências da ANPC, relativamente à atividade dos bombeiros, mas inovou nas suas atribuições no âmbito dos recursos de proteção civil, que vieram dar cobertura a uma miríade de apoios, nomeadamente, às AHB. Por outro lado, a LOANPC-2013 deixou de elencar, como até aí sucedia, os tipos de despesas que a ANCP podia realizar, passando apenas a constar que “*constituem despesas da ANPC as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas*”³⁷.

Apoios em geral

69. Se a LOANPC-2007 e a LOANPC-2013, preveem, *lato sensu*, a atribuição de apoios às AHB e aos CB, já o RJAHB, definido em 2007, concretiza, genericamente, alguns desses apoios, designadamente, impõe ao Estado o dever de prestar apoio financeiro e logístico às AHB, mediante três tipos de programas:
- Programa Permanente de Cooperação (PPC), que visa apoiar, com regularidade, o desenvolvimento permanente das missões dos CB;
 - Programa de Apoio Infraestrutural (PAI), que visa apoiar o investimento em infraestruturas que se destinem à instalação dos CB;
 - Programa de Apoio aos Equipamentos (PAE), que visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos CB.

³⁶ Cfr. artigo 4.º da LOANPC-2007 e artigo 4.º da LOANPC-2013.

³⁷ Cfr. artigo 24.º da LOANPC-2013.

70. Além disso, as AHB podem ainda beneficiar de outros apoios públicos, nacionais ou comunitários, no âmbito de programas, ações ou outros meios de financiamento que lhes forem concedidos.
71. O RJAHB prevê também que o apoio logístico, a ser prestado em situação de prevenção ou de resposta operacional a acidentes graves ou catástrofes, possa assumir a forma de adiantamento ou ressarcimento de despesas urgentes realizadas, ou a realizar, pelas AHB ou CB³⁸.

Apoios através de programas

72. Em conformidade com o disposto no RJAHB, o PPC, o PAI e o PAE foram regulamentados como se desenvolve nos pontos seguintes.

Programa Permanente de Cooperação (PPC)

73. Em 2008 foi publicado o regulamento do PPC (PPC-2008)³⁹, referindo-se preambularmente que:
- durante décadas não existiu “*relacionamento claro no âmbito dos apoios concedidos*”, sendo a ligação entre as AHB e a ANPC e suas antecessoras assumida por um “*sistema de subsídios e apoios*”, titulados por protocolos e despachos avulsos, que cessam com a concretização do PPC;
 - o PPC tem por finalidade apoiar de forma regular e permanente o desenvolvimento das missões dos CB, não devendo suportar a criação e manutenção de EIP, as áreas específicas da emergência pré-hospitalar e a prevenção e combate a IF, que serão objeto de contratos de desenvolvimento previstos no RJAHB.
74. Não obstante a natureza transitória do PPC-2008, certo é que revogou toda a legislação de igual ou inferior valor, bem como os efeitos das cláusulas incluídas em protocolos que o contrariassem⁴⁰.
75. Para o PPC-2008 foi estabelecido um valor global único resultante da adição dos subsídios anteriormente atribuídos às AHB, por despachos e protocolos, destinados a participações para a segurança social e combustíveis⁴¹, com os valores provindos das taxas de rádio e dos jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa⁴².
76. O PPC-2008 determinou ainda que os apoios extraordinários relativos às atividades operacionais e formativas realizadas pelos CB em datas que correspondem a múltiplos de 25 anos a contar da homologação de cada AHB (“Aniversários”) seriam objeto de regulamento próprio a aprovar pelo Presidente da ANPC⁴³.

³⁸ Em 2015 definiram-se novas regras de financiamento das AHB (cfr. Lei n.º 94/2015, 1.ª alteração ao RJAHB, que revogou o seu artigo 31.º) reconfigurando-se os apoios anteriormente previstos tendo sido, designadamente, estabelecido o Financiamento Permanente (FP), em substituição do anterior PPC.

³⁹ Cfr. Portaria n.º 104/2008, de 5 de fevereiro.

⁴⁰ Cfr. ponto 7 do PPC-2008: “São revogadas as portarias e despachos e cessam efeitos as cláusulas incluídas em protocolos, na parte em que contrariem o disposto na presente portaria”. Tal revogação produziu efeitos a partir de 6 de fevereiro de 2008.

⁴¹ Não incluindo os previstos para a prevenção e combate a IF.

⁴² O valor global do PPC para vigorar no primeiro dia de 2009 foi fixado pelos artigos 1.º e 2.º da Portaria n.º 1533/2008, de 29 de dezembro.

⁴³ Regulamento aprovado pelo Despacho n.º 14425/2008 (DR, 2.ª série, de 26 de maio), alterado sucessivamente pelos Despachos n.ºs 2849/2009 (DR, 2.ª série, de 22 de janeiro), 13876/2010 (DR, 2.ª série, de 1 de setembro) e 2613/2011 (DR, 2.ª série, de 7 de fevereiro). No caso dos “aniversários” eram atribuídos os seguintes valores: 25 anos – 10 m€; 50 anos – 15 m€; 75 anos – 20 m€; 100 anos – 50 m€; 125 anos – 30 m€; 150 anos – 35 m€.



77. Só em 2013 foram estabelecidos os termos e condições do novo PPC (PPC-2013)⁴⁴, consubstanciando o primeiro PPC criado de forma não transitória e determinando, logo à partida, uma fórmula de cálculo assente em novos indicadores⁴⁵. O PPC-2013 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013⁴⁶.
78. Quanto ao modo de pagamento, instituiu-se que a ANPC transferiria para as AHB, em duodécimos, o valor do apoio correspondente ao PPC-2013 apurado, devendo estas remeter à ANPC os recibos correspondentes aos montantes transferidos em cada semestre (o 1.º até 20 de julho e o 2.º até 20 de janeiro do ano seguinte). O valor do apoio financeiro atribuído a cada AHB seria publicado no sítio na Internet da ANPC, nos primeiros 15 dias do ano civil.

Programa de Apoio Infraestrutural (PAI)

79. O PAI foi criado e regulamentado em 2007⁴⁷, definindo os termos das candidaturas para beneficiação, ampliação e construção de edifícios operacionais para os CB, a apresentar à ANPC (no caso de obras de pequenas beneficiações ou ampliações) ou às entidades responsáveis pela gestão dos fundos da União Europeia (UE)⁴⁸.
80. O PAI estabeleceu que, no caso das candidaturas destinadas a obras de pequenas beneficiações ou [pequenas] ampliações⁴⁹, o apoio estatal requer o prévio estabelecimento dum protocolo entre a ANPC e a AHB tendo fixado os valores máximos a respeitar nos projetos de candidatura com um teto de 60 m€, atenta a possibilidade de financiamento proporcionada pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)⁵⁰.

⁴⁴ Cfr. Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro (PPC-2013) que revogou as Portarias n.ºs 104/2008 e 1533/2008 (PPC-2008). Contudo, manteve-se em vigor, até 31 de dezembro de 2013, o Despacho n.º 2849/2009 com as sucessivas alterações conferindo, até ao final de 2013, base legal para a atribuição dos apoios extraordinários (“Aniversários”) (cfr. artigo 6.º do PPC-2013).

⁴⁵ O apoio financeiro atribuído anualmente passou a ser calculado de acordo com a fórmula seguinte:

$$\text{PPC-2013} = ((40\% \times \text{PPC-2011}) + (20\% \times \text{RCON/RTNAC}) + (20\% \times \text{OCB/OTNAC}) + (10\% \times \text{QCB/QTNAC}) + \text{FE}) + \text{FS} + \text{FC}$$

Em que: **PPC 2011** – valor atribuído a cada AHB em 2011; **RCON** – Risco do Concelho: probabilidade de ocorrência de acidente grave ou catástrofe em cada concelho, calculado em percentagem do total nacional (RTNAC); **OCB** - Ocorrências por CB: número de ações de socorro em situações de emergência efetuadas pelo CB, registadas na aplicação SADO em 2011; **QCB** - Quadro do CB: número dos elementos do quadro de comando e do quadro ativo do CB registados no RNBP à data de 21 de agosto de 2012; **FE** - Fator de Estabilidade: corresponde a 4.894,71 € (10% x PPC-2011/411) e representa um apoio financeiro de montante igual para todas as AHB, que visa garantir a sua estabilidade e coesão na prossecução da atividade de proteção e socorro; **FS** - Fator de Sustentabilidade: correção, por acréscimo, ao PPC-2013 apurado após a aplicação dos fatores anteriores, assegurando que o seu valor não é inferior ao PPC-2011; **FC** - Fator de Complemento: correção, por acréscimo, ao PPC-2013 apurado após a aplicação dos fatores anteriores, para que em 2013 se verifique um crescimento mínimo de 2.500,00 € por AHB.

⁴⁶ Paralelamente, ressaltou-se o aumento mínimo (pecuniário) do PPC para 2014, bem como futuras atualizações.

⁴⁷ Cfr. Portaria n.º 1562/2007, de 11 de dezembro, alterada e aditada pelas Portarias n.ºs 156/2009 e 927/2010, de 10 de fevereiro e 20 de setembro, respetivamente. Para o efeito, teve-se presente que: a proteção e o socorro às populações assentam, há mais de meio século, nos CB, criados e mantidos pelas AHB; o Estado tem feito um esforço considerável para dotar os CB de instalações condignas; os programas de apoio à construção de quartéis datam de 1993 e carecem de revisão (cfr. nota preambular da Portaria n.º 1562/2007).

⁴⁸ Consoante as tipologias: Grupo A - obras de pequenas beneficiações ou ampliações; Grupo B - obras de ampliação; Grupo C - obras de construção de raiz.

⁴⁹ Entenda-se, pequenas ampliações, por oposição ao Grupo B, cuja apresentação à ANPC é restrita a situações excecionais e sempre que a urgência o justifique.

⁵⁰ Eixo 3 - Programa Operacional Temático Valorização do Território, alínea e) “Construção, requalificação e reorganização da rede de infra-estruturas de proteção civil, com exceção dos centros municipais de proteção civil” [cfr. Despacho n.º 11735/2008 (DR, 2.ª série, de 24 de abril), alterado e aditado pelo Despacho n.º 21601/2008 (DR, 2.ª série, de 19 de agosto)].

Programa de Apoio aos Equipamentos (PAE)

81. O PAE, criado em 2007, e regulamentado em 2009⁵¹, visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos CB, pertencentes às AHB ou aos municípios, fixando o seu enquadramento regulamentar, o correspondente plano de equipamento e os critérios técnicos para a determinação das dotações mínimas por município.
82. Assim, no âmbito do PAE, pretende-se: melhorar o parque de veículos de socorro e combate a incêndios e garantir a dotação mínima à escala municipal; instalar uma rede de comunicações e georreferenciação daqueles veículos; garantir o quantitativo mínimo de equipamentos operacionais e de proteção individual. Para o efeito, têm-se em conta as vulnerabilidades e as características da ocupação do território onde os CB exercem a sua atividade.
83. O financiamento do plano de equipamento do PAE é efetuado, preferencialmente, através de candidaturas a programas operacionais do QREN. Em situações especiais poderá ser equacionada a comparticipação através do orçamento da ANPC.

Apoios a equipas permanentes

84. Equipas de Intervenção Permanente (EIP) - As EIP (previstas no RJCB) visam assegurar, em permanência, designadamente, o socorro às populações, designadamente no combate a incêndios, inundações, desabamentos, socorro a naufragos, apoio a sinistrados no âmbito da urgência pré-hospitalar. A sua criação e funcionamento é objeto de contrato de desenvolvimento, como previsto RJAHB, sendo as suas condições de contratação e funcionamento estabelecidas em protocolo subscrito entre a ANPC, a CM e a AHB. São compostas por 1 veículo e 5 elementos, cuja remuneração é determinada no protocolo, sendo as correspondentes despesas e demais encargos (segurança social e segurança e higiene no trabalho) suportadas em partes iguais pela ANPC e pela CM⁵².
85. Grupos de Intervenção Permanente (GIPE) - Têm como missão principal o combate a incêndios e atividades de socorro, funcionando em regime de permanência num CB. O número de elementos varia consoante os protocolos firmados, sendo o seu pagamento apoiado pela ANPC por indexação ao salário mínimo nacional.

Apoios no âmbito dos incêndios florestais

86. Na sequência do estabelecido no SIOPS, a ANPC dimanou a DON n.º 1/2010-DIOPS que constitui um Dispositivo Integrado de Proteção e Socorro (adiante designado por DIOPS), servindo de referência ao planeamento da gestão das situações de emergência, com exceção, entre outros⁵³, dos IF que são regulados operacionalmente através da DON n.º 2/2013 – DECIF que estabelece o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (adiante designado por DECIF)⁵⁴.

⁵¹ Portaria n.º 174/2009, de 18 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 974/2009, de 1 de setembro.

⁵² Cfr. Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro, que define a composição e funcionamento das EIP, alterada pela Portaria n.º 75/2011, de 15 de fevereiro.

⁵³ Constituem também exceção ao preceituado no DIOPS, as situações relacionadas com eventos sísmicos, *tsunamis*, acidentes nucleares, radiológicos, biológicos ou químicos, matérias perigosas, acidentes com aeronaves, as quais são reguladas em dispositivos operacionais especializados.

⁵⁴ Homologada pelo Secretário de Estado da Administração Interna, em 11 de março.



87. Em matéria de administração e logística, o DECIF prevê que, de acordo com despacho do Presidente da ANPC, as entidades detentoras dos CB sejam ressarcidas das despesas decorrentes da atividade extraordinária de combate aos IF e abonadas de subsídio diário a atribuir ao seu pessoal empenhado naquele dispositivo, nomeadamente quando determinado o estado de alerta especial do SIOPS.
88. Anualmente é dimanada uma circular financeira (CF) (adiante designada por CF-2013 a relativa a 2103), com os critérios e procedimentos⁵⁵ a utilizar na comparticipação dos encargos com o pessoal integrado no DECIF, destacando-se:
- Equipas de Combate a Incêndios (ECIN) - destinam-se a assegurar a imediata e permanente resposta ao ataque inicial em IF e são constituídas por 1 veículo de intervenção florestal e respetiva guarnição de 5 bombeiros, incluindo chefe de equipa e um motorista;
 - Equipas Logística de Apoio ao Combate (ELAC) - destinam-se ao apoio logístico em resposta ao ataque inicial em IF e são constituídas por um veículo tanque e 2 ou 3 bombeiros;
 - Pessoal de Apoio Logístico (PAL) – operadores auxiliares de telecomunicações e de apoio logístico e motorista que apoiam a estrutura de comando;
 - Pessoal de Apoio aos Centros de Meios Aéreos (PACMA) - os CMA compreendem as áreas e instalações onde se encontram meios aéreos, equipas helitransportadas e pessoal de comando e apoio;
 - Comandante de Permanência às Operações (CPO) - elementos de comando dos bombeiros, em regra 2 por distrito e 1 a nível nacional, que exercem em permanência, nos CDOS, funções de comando e controlo, em apoio direto à estrutura de comando da ANPC;
 - Grupos de Reforço de Ataque Ampliado (GRUATA) - dispositivo estrutural terrestre para ataque ampliado a IF (de 1 de julho a 30 de setembro), constituído por distrito, através de contratualização com as entidades detentoras dos CB, à ordem do CNOS. A sua formação, limitada a 10 grupos, ocorre na situação de alerta amarelo ou superior ou por deliberação do CCON. Agrupam 28 elementos (2 elementos de comando e 26 bombeiros) não integrantes de ECIN ou ELAC e 8 veículos, de 1 ou mais CB⁵⁶;
 - Grupos de Reforço para Incêndios Florestais (GRIF) - são constituídos a nível distrital por bombeiros não integrantes de ECIN ou ELAC, à ordem do CNOS, para reforçar o Teatro de Operações (TO). São compostos por 1 Grupo de Combate a Incêndios Florestais (GCIF) de 26 bombeiros, 1 veículo e 1 ambulância. Os GRIF podem agrupar-se em Companhias de Reforço para Incêndios Florestais (CRIF) e a sua formação está sujeita à condição de alerta amarelo ou superior ou a deliberação do CCON. Para 2013 estavam previstos 9 GRIF, agrupados em 3 CRIF;
 - Equipas de Posto de Comando Operacional (EPCO) - têm como objetivo garantir a organização e o funcionamento do TO, existindo pelo menos 1 por distrito e 8 de âmbito nacional, com formação sujeita à condição de alerta amarelo ou superior ou a deliberação do CCON.

⁵⁵ Também nos termos da NOP 2101/2012 - Forças dos Bombeiros do DECIF e da NOP 2202/13- Meios de reforço para incêndios florestais.

⁵⁶ A CF-2013 prevê ainda, por GRUATA, o apoio financeiro para despesas fixas dos veículos, no montante total de 10.800,00 €.

89. A CF-2013 prevê a comparticipação a cada elemento de um montante diário de 45,00 €, por unidade, e de 60,00 € para os CPO e para os comandantes dos grupos de reforço e das EPCO.
90. A CF estabelece também os critérios e procedimentos a utilizar na comparticipação das despesas extraordinárias com IF em que incorrem as entidades detentoras de CB. Assim, a CF-2103 determinou que, nas ocorrências de IF e, em geral, nas operações de pré-posicionamento de meios DECIF, a ANPC comparticipasse:
- com 1,20 € e 1,27 €, por litro, de gasóleo ou de gasolina, respetivamente, o consumo de combustível registado nas ocorrências;
 - com o abono das refeições fornecidas ao pessoal deslocado para o combate a IF (exceto pré-posicionamento), de acordo com uma tabela referenciada a horas padrão;
 - na reposição de veículos destruídos (perda total) na sequência da sua utilização nos IF (comparticipação, em percentagem, tendo em conta o custo base, vida útil, especificações técnicas definidas pela ANPC e outras indicadas na CF-2013);
 - na reparação de veículos com danos causados no combate a IF que apenas impliquem a sua reparação;
 - a reposição ou reparação de danos em equipamento;
 - um subsídio diário correspondente à totalidade da remuneração diária não auferida pelo pessoal envolvido no combate aos IF.
91. As entidades detentoras de CB, entre elas, as AHB, são as destinatárias dos apoios financeiros concedidos por esta via que, para o efeito, observam o disposto na CF-2013 quanto a procedimentos e organização de processos. Os correspondentes pagamentos às AHB processam-se por transferência bancária.

Outros apoios

92. Destacam-se também, em 2013, os seguintes apoios concedidos pela ANPC às AHB:
- Plano de Operações Nacional Serra da Estrela (PONSE) - é um instrumento de gestão operacional relativo a um dispositivo de proteção e socorro na Serra da Estrela. Os seus elementos pertencem aos CB dos distritos de Castelo Branco e Guarda e têm uma remuneração diária de 45,00 €. Para substituição e reparação de equipamento danificado nas atividades neste âmbito, foi estabelecido, em 2013, o apoio de até 3 m€ a cada AHB⁵⁷;
 - Operação Fátima - a ANPC, através do CDOS de Santarém, acionou a operação “Fátima 2013”, com caráter anual, envolvendo diversas AHB⁵⁸, visando garantir a assistência e o socorro aos peregrinos que se deslocaram ao Santuário de Fátima;
 - Bases de Apoio Logístico (BAL) - asseguram alojamento, alimentação, armazenamento de equipamentos, abastecimento e estacionamento de veículos dos meios de reforço. Encontram-se em 6 distritos⁵⁹, existindo contratos de desenvolvimento com algumas

⁵⁷ Cfr. Circular, n.º 3/GP/ANPC/2013, de 31 de dezembro (Diretiva PONSE).

⁵⁸ e.g. AHB do distrito de Santarém.

⁵⁹ Aveiro (Albergaria-a-Velha), Porto (Paredes), Viseu (Santa Comba Dão), Lisboa (Mafra), Castelo Branco (Castelo Branco), Faro (Loulé). Têm caráter permanente, sem prejuízo de instalação temporária noutros distritos (cfr. Despacho n.º 14587/2010 do Presidente da ANPC). Atualmente, com a publicação e consequente entrada em vigor do Despacho n.º 8434/2014, as BAL encontram-se em 8 distritos: Aveiro (Albergaria-a-Velha), Bragança (Macedo de Cavaleiros), Castelo Branco (Castelo Branco), Faro (Loulé), Porto (Paredes), Viana do Castelo (Ponte de Lima), Viseu (Mangualde), Vila Real (Vila Real).



AHB, homologados pela tutela, garantindo a sua disponibilidade 24h/dia, todo o ano, assumindo a ANPC os encargos financeiros aí estabelecidos⁶⁰.

- Alerta amarelo – despesas com o dispositivo, em situações de emergência (alerta amarelo ou superior, inusitada ou imprevisível), fora do âmbito do combate a IF, que implicam a movimentação de CB do seu distrito em reforço dos distritos afetados. Para comparticipação destas despesas aplicam-se as tabelas da CF-2013 (despesas extraordinárias).

93. As AHB, as suas federações e a LBP, beneficiam das prerrogativas, isenções e benefícios fiscais que a lei confere às pessoas coletivas de utilidade pública, sendo aplicável aos donativos o disposto em matéria de benefícios relativos ao mecenato, constante do estatuto dos benefícios fiscais⁶¹.

⁶⁰ e.g. contratos de desenvolvimento celebrados entre a ANPC e as AHB de Albergaria-a-Velha, Paredes e Santa Comba Dão.

⁶¹ Cfr. artigo 34.º do RJAHB.

RECURSOS DA ANPC AFETOS AOS APOIOS

Recursos Humanos

94. Para a gestão dos dinheiros públicos, em geral, a ANPC tinha, em 2013, em exercício de funções 222 trabalhadores⁶², dos quais 68 (31%) no grupo de pessoal dirigente, 66 (30%) no grupo de pessoal técnico superior e 88 (39%) nos restantes grupos.
95. Desses trabalhadores, 57 encontravam-se nos CDOS⁶³ a desempenhar funções operacionais e/ou administrativas, a que acresceram 40 trabalhadores da ENB⁶⁴. No conjunto, os CDOS dispuseram de 97 trabalhadores, sendo que, em cada um, 2 técnicos, pelo menos, desenvolviam tarefas de índole administrativa/financeira.

O Presidente da ANPC informou que “*no que respeita ao pessoal pertencente aos quadros da Escola Nacional de Bombeiros (...) já foram apresentadas propostas às diversas tutelas, não tendo, até esta data, sido suplementada esta questão*”.

Recursos Financeiros

96. Em 2013, a ANPC foi a 10.^a maior entidade concedente de subvenções e benefícios públicos⁶⁵ e, em contrapartida, a ENB e os “Bombeiros” encontram-se entre os 10 maiores beneficiários, estando o apoio aos bombeiros entre os 10 maiores objetivos/áreas de subvenções⁶⁶.
97. Tais apoios financeiros, no montante total de 83,8 M€ (59% da despesa total)⁶⁷, foram maioritariamente financiados por receitas próprias da ANPC (55,5 M€, 66%)⁶⁸ e o restante por dotações do OE (28,3 M€, 34%) (Anexo 4).
98. Dos referidos apoios concedidos destacam-se as “*Transferências para as Instituições sem fins lucrativos*” no montante de 81,2 M€ (04.07.01 -*Transferências Correntes* e 08.07.01 -*Transferências de Capital*) e, destas, as destinadas às 412 AHB que representam cerca de 80%.
99. O quadro seguinte ilustra a evolução dos apoios concedidos pela ANPC no triénio 2012-2014, por tipo de apoio, ao subgrupo de beneficiários constituído por AHB e

⁶² Cfr. ANPC - Balanço social de 2013. Em 2012, registou-se um aumento significativo do número de efetivos pela integração de trabalhadores oriundos dos extintos Governos Cívicos e do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência. Aqueles 222 trabalhadores, que integram o mapa de pessoal da ANPC, acrescem 565 elementos vinculados à ENB mas que, nos termos do Protocolo de colaboração anteriormente referido, exercem funções em estruturas da ANPC, dos quais 250 operadores de telecomunicações, 242 na Força Especial de Bombeiros e 73 técnicos e administrativos.

⁶³ Cfr. ANPC - Balanço Social de 2013, pág.14.

⁶⁴ Cfr. ANPC - Listagens de pessoal da ENB. Como referido, o âmbito da auditoria não incluiu a análise jurídica da afetação desses trabalhadores da ENB porque ela é objeto duma ação inspetiva da IGAI, em curso.

⁶⁵ As outras 9 entidades, por ordem decrescente de apoios, são as seguintes: Instituto da Segurança Social, I.P.; Programa Operacional Potencial Humano; Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.; Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.; Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.; Direção-Geral da Administração Escolar; Direção-Geral do Tesouro e Finanças; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.; Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

⁶⁶ Cfr. Relatório da IGF “*Subvenções e benefícios públicos (2013)*” relativo ao dever de reporte e de publicitação das subvenções e benefícios concedidos por entidades do setor público - Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Segundo este Relatório, a ANPC concedeu 79,1 M€ a 563 beneficiários (relativamente a subvenções superiores 485 €/mês, cfr. n.º 1 do artigo 3.º).

⁶⁷ Transferências correntes (83 M€) e Transferências de capital (0,8 M€) (cfr. ANPC - Mapa de Fluxos de Caixa de 2013).

⁶⁸ Nas receitas próprias da ANPC destacam-se as ‘*Multas e penalidades diversas*’ (31 M€) e os ‘*Resultados da exploração de apostas mútuas*’ (15 M€).



Corpos de Bombeiros Municipais (CBM). Para o ano de 2013, identificam-se, adicionalmente, os apoios concedidos apenas às AHB (i.e. sem CBM).

Quadro 2 - Apoios financeiros às AHB e CBM⁶⁹

(Valores em m€)

Ano / Apoio	Combustíveis	PPC	EIP	GRUATA	CNOS/CDOS	GRIF/Brigada EPCO	Aniversários	P.Serra Estrela	Op. Fátima	GIPE	ECIN	Despesas Extraordinárias	Outros	Total	
2012	1.893	20.909	4.136	-	49	336	448	62	5	611	16.807	9.485	552	55.245	
2013	TOTAL	3.102	22.540	4.315	565	54	572	301	36	4	614	18.605	15.169	783	66.660
	AHB	3.006	22.540	4.315	563	54	559	301	36	4	614	18.162	14.578	671	65.402
	CBM	96			2		13				443	591	112	1.257	
2014	1.006	22.829	4.505	187	50	84	10	50	3	621	19.664	4.120	741	53.870	
Var. % 2012-13	64	8	4	-	10	70	-33	-42	-20	0	11	60	55	21	
Var. % 2013-14	-68	1	4	-67	-7	-85	-97	39	-25	1	6	-73	-5	-19	
Var. % 2012-14	-47	9	9		2	-75	-98	-19	-40	2	17	-57	47	-2	

Fonte: ANPC- Subsídios atribuídos às AHB e CBM.

100.A análise do quadro evidencia que, no triénio em exame, o ano de 2013, com 66,7 M€, teve um acréscimo de cerca de 21% nos apoios concedidos pela ANPC às AHB e CBM em consequência, essencialmente, da criação dos GRUATA e da maior participação em combustíveis e em despesas extraordinárias no combate aos IF, que nesse ano atingiram uma dimensão particularmente grave⁷⁰.

101.Regista-se ainda um aumento do PPC (8%) em 2013, relacionado com a nova fórmula de cálculo, assente em novos indicadores, que entrou em vigor nesse ano, ao passo que nos apoios às ECIN se observa um crescimento em todos os anos do triénio, embora mais acentuado em 2013.

102.Em 2013 e quanto aos apoios da ANPC direcionados exclusivamente às AHB e aos CBM, a maior parte (65,4 M€)⁷¹ foi destinada às 412 AHB, sendo pouco expressivo o montante destinado aos CBM (1,3 M€). Tais apoios distribuíram-se por mais de uma dezena de tipos, concentrando o PPC a maior parcela (22,5 M€), seguido dos referentes às ECIN e a despesas extraordinárias. Aliás, estes três tipos representam 85% dos apoios financeiros da ANPC transferidos para as AHB.

⁶⁹ Com vista à comparabilidade de montantes, efetuaram-se ajustamentos relacionados com reposições (2012: dedução de 48 m€ no montante total; 2013: dedução no montante de cada apoio perfazendo um total de 88 m€) e não se ajustou a tipologia dos apoios (a tipologia “ECIN” engloba apoios relativos a ECIN, ELAC, PACMA, PCA e CPO distritais; “Combustíveis” integra a tipologia “Despesas Extraordinárias”; “Outros” inclui “Alerta Amarelo”, “Protocolos”, “Cooperação Técnico Operacional” e “CMA/BAL”).

⁷⁰ Em 2013 registou-se em Portugal Continental uma área ardida de 153 mil hectares (ha), a maior desde 2006 (média 2003-2013=143 mil ha). Os grandes IF (área ardida superior a 100 ha) tiveram particular relevância, registando-se, só em 2013, 23 incêndios com área ardida superior a 1.000 ha e mais de 10 dias consecutivos com mais de 300 ignições, valores ao mesmo nível dos verificados em 2003 e 2005 que são os dois piores anos desde que há registo em Portugal (cfr. Relatório Final, de 9 de janeiro de 2015, do Grupo de Trabalho Parlamentar para a Análise da Problemática dos Incêndios Florestais).

⁷¹ O OE para 2013 (cfr. artigo 156.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) autorizou a ANPC a transferir para as AHB, ao abrigo dos protocolos em vigor, dotações inscritas no seu orçamento referentes a missões de proteção civil, incluindo as relativas ao sistema integrado de operações de proteção civil e SIOPS.

SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO DOS APOIOS ÀS AHB

Ambiente de Controlo

Estrutura organizacional

103. Estão conforme a lei e os regulamentos, a estrutura organizacional da ANPC, que define as competências dos serviços, e as atribuições de competências e de responsabilidades.
104. Na estrutura estabelecida pela LOANPC-2007, sobressai a IPC, com competências para fiscalizar a atividade dos CDOS e dos CB.
105. A LOANPC-2013, vigente a partir de 1 de junho de 2013, alargou as atribuições da DNRPC na implementação do sistema de controlo interno e criou a DNAF com competência para auditar o sistema de controlo interno e os restantes serviços da ANPC, fiscalizar os CB e a utilização dos apoios financeiros concedidos pela ANPC [designadamente às AHB] e realizar, por determinação do Presidente da ANPC, as ações de fiscalização do cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos.

Responsabilidades

106. Estão definidas, formalizadas e publicitadas as delegações de competências de autoridade e responsabilidade. Os processos administrativos internos, bem como os documentos contabilísticos, identificam de forma legível os dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores.
107. As competências de natureza operacional atribuídas ao CNOS e aos CDOS⁷² determinam procedimentos de autorização e aprovação de envolvimento de meios humanos e materiais, designadamente, das AHB, de que resultam encargos a compartilhar pela ANPC.
108. Para além das competências operacionais estabelecidas no SIOPS e das delegadas pelo Presidente da ANPC⁷³ [e das competências e responsabilidades estabelecidas para a estrutura nuclear e unidades orgânicas flexíveis], estão definidos na CF, procedimentos administrativos e financeiros, relacionados com a atribuição de apoios às AHB, de que se destacam (cfr. detalhe em Anexo 5) os seguintes:
 - despesas com pessoal integrado permanentemente no DECIF: procedimentos específicos do CONAC/CNOS, do CODIS/CDOS e da DNRPC/DSRHF;
 - despesas extraordinárias com IF: procedimentos específicos do CONAC/CNOS e do CODIS/CDOS, no âmbito dos meios de reforço para IF; procedimentos específicos do CODIS/CDOS e do Presidente da ANPC, no âmbito de despesas extraordinárias (combustível, reposição e reparação de viaturas, danos em equipamento, alimentação e salários perdidos).

⁷² e.g. respetivamente “promover a análise das ocorrências e determinar as ações e os meios adequados à sua gestão” e “mobilizar, atribuir e empregar o pessoal e os meios indispensáveis e disponíveis à execução das operações”.

⁷³ Cfr. Despachos n.ºs 16431/2012 e 8857/2013 (delegação de competências no CONAC), publicados no DR 2.ª Série, de 27 de dezembro e 8 de julho, respetivamente, e Despachos n.ºs 16380/2012, 5177/2013, 10089/2013 e 10169/2013 (delegação e subdelegação de competências nos CODIS) publicados no DR 2.ª Série, respetivamente, de 26 de dezembro de 2012 e 17 de abril, de 1 e 2 de agosto, todos de 2013, que abrangem, designadamente, as áreas de gestão geral e de gestão de pessoal.



Instrumentos de gestão

109. Em 2013 foram elaborados os documentos de gestão (publicitados no sítio na Internet da ANPC) seguintes: Plano e Relatório de Atividades⁷⁴; Balanço Social⁷⁵. A ANPC prestou contas ao TdC por via eletrónica.
110. A ANPC adotou, em 2013, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e aplicou o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) e o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da AP (SIADAP)⁷⁶.
111. No que respeita à obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela AP a particulares⁷⁷, a ANPC divulgou os apoios pagos no âmbito do PPC-2013⁷⁸.

Normas e Manuais

112. Em consonância com o SIOPS, a ANPC emanou a DON n.º 1/2010-DIOPS e a DON n.º 2/2013 - DECIF, anual, para garantir a resposta operacional adequada aos IF, consoante o grau de gravidade e a probabilidade de ocorrência nos períodos de perigo considerados⁷⁹ (cfr. detalhe no Anexo 6)
113. Anualmente é dimanada uma CF (CF n.º 1/GP/ANPC/2013) que operacionaliza a comparticipação dos encargos com o pessoal integrado no DECIF e com as despesas extraordinárias referentes aos IF. É complementada, designadamente, com uma circular relativa às despesas com o reforço do dispositivo fora do âmbito do combate aos IF e que estabelece os critérios e procedimentos para a comparticipação às AHB na situação de alerta amarelo ou superior⁸⁰.
114. A ANPC dispõe também dos seguintes instrumentos de cariz operacional: planos de operações nacionais (PON); normas de execução permanente (NEP); instruções operacionais (INSTROP) e normas operacionais permanentes (NOP). Destes, destacam-se as NOP, que estabelecem procedimentos técnicos ou operacionais aplicáveis às situações de operações de socorro e, nomeadamente, a constituição e o modo de funcionamento das equipas de intervenção⁸¹.
115. A ANPC dispõe, designadamente, dos seguintes manuais:
- Manual de Apoio ao Utilizador do RNBP, publicitado no sítio na Internet da ANPC;
 - Manual do utilizador do Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO);
 - Cadernos técnicos PROCIV⁸².
116. A ANPC preparou, nomeadamente, a seguinte documentação de apoio aos CB:
- Modelo de Regulamento Interno dos CB⁸³;

⁷⁴ Cfr. artigo 5.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE), e artigo 1.º do DL n.º 183/96, de 27 de setembro.

⁷⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 190/96, de 9 de outubro.

⁷⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º e artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o SIADAP, na redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

⁷⁷ Cfr. Lei n.º 64/2003, de 27 de agosto.

⁷⁸ Também publicitou o PPC-2014 e os apoios atribuídos em 2014 às AHB, CBM e outras entidades.

⁷⁹ Fase ALFA - de 1 janeiro a 14 maio; Fase BRAVO - de 15 maio a 30 junho; Fase CHARLIE - de 1 julho a 30 setembro; Fase DELTA - de 1 outubro a 31 outubro e Fase ECHO - de 1 novembro a 31 dezembro. Estado de alerta normal ou especial que compreende os níveis azul, amarelo, laranja e vermelho, progressivos conforme a gravidade da situação e o grau de prontidão que esta exige.

⁸⁰ Cfr. Circular/2/GP/ANPC/2013, de 14 de março.

⁸¹ Cfr. NOP 2101/2012, de 5 de junho e NOP 2202/2013, de 25 de junho.

⁸² e.g. Manual dos Edifícios Operacionais dos CB (n.º 18); Manual para a Avaliação de Desempenho dos Bombeiros Voluntários (n.º 20); Guia de Procedimentos para a Constituição de Equipas de Intervenção (n.º 21); Guia de Apoio Técnico às AHB (n.º 24).

- Documento que acompanha a proposta de quadros de pessoal;
- Modelo de Quadro Pessoal Especialista.

Sistemas de informação

117. De entre os principais sistemas de informação utilizados pela ANPC⁸⁴, destaca-se a utilização:
- do GeRFiP, desde 1 de janeiro de 2013, na gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, e do SRH na gestão de pessoal e processamento de remunerações;
 - do SADO e do RNBP na vertente operacional.
118. O SADO⁸⁵ é um sistema de informação integrado nas infraestruturas de comunicações de dados da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) que, pretendia-se, suportasse a atividade da ANPC, no âmbito da avaliação de risco, prevenção de emergências e operação ativa e pró-ativa de situações de socorro, e possibilitasse a integração de informação entre agentes de proteção civil, tendo em vista melhorias de eficiência na gestão das ocorrências e na tomada de decisão e de eficácia do planeamento, coordenação e execução das diversas atividades e gestão de meios de proteção e socorro. Pese embora o SADO sistematizar a recolha de dados, concentrando numa única plataforma os dados operacionais da ANPC, não dispõe de ferramentas de registo integrado e complementar das autorizações dos CNOS, CDOS e serviços centrais da ANPC, quanto à afetação, utilização e controlo de meios, nem de módulos associados para o cálculo dos diversos tipos de apoio, a não ser para os combustíveis e algumas outras despesas extraordinárias.
119. A aplicação RNBP visa a melhoria da gestão dos recursos humanos e do fluxo de informação entre a ANPC e os CB, a gestão dos cartões de identificação dos bombeiros e o acesso à sua informação pessoal, no âmbito da atividade nos CB. O SADO não interliga com o RNBP, por forma a permitir o controlo automático de incompatibilidades na afetação de bombeiros às diversas equipas.
120. Regista-se que, em 2015, entrou em funcionamento, no SADO, o módulo “Grupos de reforço”⁸⁶, cujos registos contam com integração de dados do RNBP. Este módulo permite também, além do controlo operacional, o controlo das correspondentes despesas, gerando, para este efeito, os necessários outputs (e.g. Mapa Anexo H⁸⁷ à diretiva financeira de 2015).

⁸³ Cfr. artigo 25.º do RJCB e artigo 16.º do Despacho n.º 20915/2008, de 30 de junho, do Presidente da ANPC (DR 2.ª série, de 11 de agosto).

⁸⁴ Principais sistemas de informação operacionais: SADO; SMS (Sistema de Notificações Operacionais); CNOS Online (www.prociv.pt); BARCO (Sistema de Monitorização Operacional/CNOS); WebGIS (Sistema de Informação Geográfica); GMO (Georreferenciação de Meios Operacionais); RIOS-SVARH (Sistema de Vigilância e Alerta de Recursos Hídricos); ECURIE (*European Community Urgent Radiological Information Exchange*); 112.PT.

Principais sistemas de informação transversais: GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhada); RNBP; GESCOR (Gestão Documental); SIPE (Sistema de Informação de Planeamento de Emergência); GPS (Gestão de Processos de SCIE); SRH (Gestão de Recursos Humanos); SINGAP (Gestão do parque automóvel); INTRANET.

⁸⁵ O SADO entrou em funcionamento em 2012, composto por cinco módulos integrados: Módulo de Estatística e *Reporting*; Subsistema de Gestão de Operações de Socorro (SGOS); Subsistema Integrado de Gestão de Meios (SIGM); Módulos de Suporte; Módulos de Integração. Tem vindo a ser aperfeiçoado: em 2013 com o módulo de *webservices* de integração com os CB; em 2014 com um mecanismo de comunicação com o RNBP; em 2015 com o módulo “Grupos de reforço” no combate aos IF que integra os dados do RNBP.

⁸⁶ Os grupos de reforço (e.g. GRUATA e GRIF) são constituídos por veículos e bombeiros com determinada missão/duração e de cuja mobilização resultam apoios financeiros da ANPC às AHB.

⁸⁷ Mapa de Apuramento de Despesas de um Grupo de Reforço.



Avaliação do risco e Ações de controlo

121. O Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) publicitado data de 2009. De entre os riscos identificados, destacam-se: liquidação de subsídios a bombeiros [AHB] no âmbito do DECIF (*risco elevado e com probabilidade de ocorrência elevado*⁸⁸); apoios públicos às AHB, através da atribuição de subsídios, inseridos, ou não, em programas de cooperação (*risco moderado e probabilidade de ocorrência fraco*⁸⁹).
122. Quanto às medidas preventivas dos riscos destacam-se: publicitação dos subsídios atribuídos no sítio na Internet da ANPC; fiscalização do cumprimento da NOP 2101 sobre a constituição, composição e funcionamento das equipas que integram o DECIF; fiscalização financeira das AHB, por amostragem, que, para o efeito, enviam à ANPC, os comprovativos da utilização das verbas atribuídas e a localização dos bens e equipamentos adquiridos (no sentido de verificar se as verbas foram corretamente aplicadas no fim previsto); realização de ações de fiscalização junto daquelas AHB.
123. O TdC, no âmbito de trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 (Relatório n.º 33/08- 2.ª S), realizou uma auditoria aos apoios concedidos pela ANPC.
124. Das ações realizadas por órgãos de controlo interno à ANPC destacam-se as seguintes:
- Inspeção-Geral de Finanças (IGF): auditoria ao sistema de controlo interno (Relatório n.º 1551/2011); acompanhamento de recomendações do Relatório n.º 1551/2011 (Informação n.º 852/2013); auditoria no âmbito da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Relatório n.º 995/2013);
 - Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI): auditoria financeira com apreciação do sistema de controlo interno relativo às transferências correntes registadas na conta de gerência de 2008 (Relatório n.º 100/2009).
125. Das conclusões dos relatórios das ações do TdC, IGF e IGAI, destacam-se:
- incorreções na publicitação de apoios concedidos (e.g. publicitação de valores superiores aos pagos) [TdC];
 - pagamento de despesas extraordinárias apenas suportado em declarações genéricas do CDOS confirmando que a documentação original, ou autenticada, lhe tinha sido presente tendo procedido ao seu controlo [IGAI];
 - inexistência de evidência de que o controlo da faturação pelo CDOS incluísse a verificação por fornecedor, existindo o risco de a mesma fatura ser paga mais de uma vez (nem sempre era aposto carimbo identificando o seu processamento no âmbito das despesas extraordinárias) [IGAI];
 - imputação da mesma fatura a várias ocorrências [IGAI];
 - fragilidades do sistema de controlo das transferências (ausência de normas escritas; falta de clareza no apuramento do valor a pagar; inexistência de evidência de alguns dos procedimentos) [IGAI];
 - impossibilidade de recálculo do subsídio para combustíveis [IGAI];

⁸⁸ O risco decorre de: os pagamentos aos bombeiros serem efetuados através das AHB (não podendo ser liquidados diretamente pela ANPC); da impossibilidade de existência de um processo exaustivo de fiscalização das equipas (verificação das equipas no terreno e respetivos pagamentos) num universo de mais de 400 AHB e de cerca de 35 mil bombeiros).

⁸⁹ Atendendo à correta aplicação das verbas para o fim previsto e a garantia da defesa do interesse público.

- planos e relatórios anuais de atividade com pouca informação financeira que complemente os mapas de execução orçamental [IGF];
- não implementação da maioria das medidas previstas no PPRCIC (em revisão em 2013) [IGF];
- inexistência de manuais de procedimentos de controlo interno na área financeira [IGF];
- inexistência de um ponto de situação sobre as recomendações formuladas no âmbito das auditorias externas, suscetível de permitir avaliar o seu grau de cumprimento [IGF];
- reformulação recorrente das contas de gerência com impacto na sua apresentação apropriada ao TdC [IGF].

126.A DNAF tem realizado ações de fiscalização com vista ao controlo dos dispositivos operacionais⁹⁰.

⁹⁰ Os relatórios da DNAF fornecidos, relativos aos anos de 2010 a 2014 respeitam a: fiscalização do dispositivo previsto no DECIF (e nas correspondentes NOP); instrução ministrada nos CB; cumprimento do protocolo celebrado com as AHB para cedência dos veículos de socorro e proteção civil adquiridos pela ANPC com financiamento do QREN; inspeção às EIP.



OBSERVAÇÕES

Universo das AHB

127. Com referência a 2013, a ANPC informou existirem 412 AHB em Portugal Continental embora, no final de 2015, no seu sítio na Internet, ainda só estivesse publicitada informação incompleta⁹¹, constando apenas alterações de estatutos, de 353 AHB⁹². No entanto, o IRN informou que tinham sido formalmente constituídas 440 AHB⁹³.
128. Competindo ao IRN comunicar à ANPC, por via eletrónica, a informação atualizada sobre todas as AHB (e federações) registadas e, a esta, a publicitação obrigatória, no seu sítio na Internet, do ato de constituição, dos estatutos e suas alterações, são evidentes falhas na coordenação entre as duas instituições e no cumprimento cabal pela ANPC dos deveres de publicitação cometidos pelo RJAHB, situações que carecerem de regularização urgente.

Conformidade legal e regulamentar do funcionamento das AHB

129. Com vista, designadamente, a caracterizar as AHB, os seus CB, e a verificar o cumprimento de disposições legais e regulamentares, procedeu-se, em 2014, a um inquérito por questionário com resposta *online* à totalidade das AHB (412), identificadas pela ANPC. No Anexo 7 constam os resultados agregados das 404 AHB que responderam atempadamente (98%) e de cuja análise, reportada a 2013, se salientam os aspetos que a seguir se apresentam.
130. Quanto à obrigatoriedade legal de adequação dos seus estatutos ao RJAHB, constatou-se que, em 2013, decorridos 6 anos sobre a data da sua entrada em vigor e 4 anos após a data limite legalmente prevista, 28 AHB informaram que o processo ainda não estava concluído.
131. Recentemente (novembro de 2015), a ANPC informou⁹⁴ que 361 das 412 AHB já tinham adequado os estatutos, estando em falta 51 AHB. Contudo, como antes referido, o sítio na Internet da ANPC apenas publicita a adequação de estatutos de 353 AHB e, destas, 210 após o prazo de 2 anos estabelecido pelo RJAHB (aliás, 11⁹⁵ AHB só a fizeram em 2015).
132. Acresce que a informação aí divulgada apresenta insuficiências e deficiências, nomeadamente, por: 1) ser publicitado um documento designado “*Certidão permanente de registo*”, contendo em anexo os estatutos, que não permite identificar a data exata da respetiva alteração⁹⁶; 2) ser publicitado um documento do cartório sem qualquer “*documento complementar*” (e.g. alteração de estatutos)⁹⁷; 3) existir, pelo menos, uma

⁹¹ Face às exigências do n.º 3 do artigo 5.º do RJAHB.

⁹² Cfr. <http://www.prociv.pt/assbom/Estatutos/Pages/Aveiro.aspx>, consultado entre 2 e 4 de novembro de 2015.

⁹³ Cfr. *e-mail* do IRN, de 5 de novembro de 2015. No ficheiro remetido (expurgado das AHB dos Açores e da Madeira) constam mais 28 AHB que as indicadas pela ANPC (e.g.: AHB do Canedo, Amareleja, Vila Nova de S. Bento, Castro Vicente, Rebordelo, Freixedas e Quinta do Conde). Este ficheiro inclui a AHB do Concelho de Espinho que, de acordo com a documentação publicitada no sítio na Internet da ANPC, respeita a um Agrupamento de Bombeiros Voluntários da Cidade de Espinho e não a uma AHB.

⁹⁴ Cfr. *e-mail* da DNB, de 5 de novembro de 2015.

⁹⁵ AHB de Estarreja, Vila de Rei, Lagares da Beira, Beato e Olivais, Monforte, Ponte de Sor, Ermesinde, Caxarias, Alcochete, Pinhão, Valpaços.

⁹⁶ e.g. AHB de Camarate.

⁹⁷ e.g. AHBV de Miranda do Corvo, Portimão, Marvão, Fundão.

AHB imputada simultaneamente a dois distritos⁹⁸; 4) existirem divergências quanto à data de alteração de estatutos aí constante e a comunicada pela ANPC ao TdC⁹⁹.

133. Os órgãos sociais das AHB não são, na generalidade (396), remunerados. Nas 8 em que o são, 3 lidam com valores financeiros baixos o que indicia não satisfação dos requisitos de complexidade da administração e da gestão financeira, previstos no RJAHB¹⁰⁰.
134. Alegadamente, em 5 AHB não são lavradas atas dos órgãos sociais e/ou da Assembleia Geral e em 8 tal acontece de forma irregular. O TdC sublinha que, para além da exigência legal, a formalização das decisões é relevante para a transparência, escrutínio e segurança jurídica das decisões.
135. No que respeita ao controlo da proibição das AHB contratarem direta ou indiretamente com os titulares dos órgãos sociais, seus cônjuges, ascendentes, descendentes e afins ou com sociedades em que qualquer destes tenha interesses, 387 AHB afirmam possuir mecanismos de controlo, que não detalham (17 não responderam).
136. A quase totalidade das AHB enviou o Relatório e Contas para a ANPC. Dado que as AHB, por serem entidades com utilidade pública, também o devem enviar para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, mostra-se conveniente o estabelecimento de um protocolo deste órgão com a ANPC para evitar a duplicação prevista.
137. Quanto à homologação do quadro de pessoal do CB, aspeto importante para o controlo do pessoal afeto a equipas especiais, 8 AHB responderam que ainda não o tinham (23 não responderam). Também quanto à adaptação dos regulamentos internos, 24 afirmam que não o fizeram e 9 que o processo estava em curso (26 não responderam). Em ambos os casos, as respostas contrariam a informação prestada pela ANPC¹⁰¹ do cumprimento pela totalidade das entidades.
138. A generalidade das AHB está sujeita ao regime do SNC/SNC-ESNL (apenas cerca de uma dezena está abaixo do limiar de 150 m€) e, segundo informação da ANPC¹⁰², 356 AHB adotaram esse sistema. Contudo, no inquérito, apenas 342 identificaram o TOC. Note-se que, relativamente ao ponto de situação das contas apresentadas de 2013 e de 2014, a ANPC informou que, à data de 30 de outubro de 2015, ainda estavam por entregar 17 contas de 2013 e 33 de 2014¹⁰³.
139. Relativamente à obrigação de as AHB, independentemente do seu sistema contabilístico, disporem de registo de inventário, 33 AHB afirmam não o possuir e 99 que estará incompleto, o que, desde logo, compromete a fiabilidade das contas apresentadas.
140. Quanto às obrigações declarativas fiscais, 31 AHB informaram não terem cumprido a obrigação de entrega de declaração periódica de rendimentos.
141. Tendo em conta o acima referido, não se verificou que a ANPC dispusesse de sistema de controlo sobre o cumprimento das obrigações das AHB, às quais não foram aplicadas as sanções previstas no RJAHB, nem se evidenciaram diligências adequadas e atempadas no sentido de serem colmatadas as insuficiências e/ou deficiências observadas.

⁹⁸ AHB de Arouca nos Distritos de Aveiro e do Porto.

⁹⁹ e.g. AHB de Viana do Alentejo, Proença-a-Nova, Vila Franca de Xira.

¹⁰⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 22.º do RJAHB.

¹⁰¹ Cfr. Informação da DNB prestada em março de 2015.

¹⁰² Cfr. Informação INF/225/NIE/2015, de 8 de janeiro.

¹⁰³ Cfr. e-mail da DNB, de 04 de novembro de 2015.



Informação financeira prestada pelas AHB

142. Tendo em vista a caracterização financeira dos apoios concedidos, no questionário realizado em 2014, foi solicitada informação às 412 AHB quanto ao tipo de apoios e aos montantes envolvidos. Do exame das respostas fornecidas por 407 AHB¹⁰⁴ e da respetiva reconciliação com a informação prestada pela ANPC, registaram-se divergências para mais de 2.970 m€ e para menos de 1.433 m€ (Anexo 8), salientando-se as relativas aos apoios às ECIN e aos combustíveis.
143. Examinadas as contas de gerência de 6 AHB selecionadas, que utilizam sistemas contabilísticos diversos¹⁰⁵, verificaram-se falhas de correspondência entre os registos dos apoios concedidos e as transferências efetuadas pela ANPC¹⁰⁶ e as respostas ao questionário¹⁰⁷, quer no tipo de apoio, quer no correspondente montante.
144. Da análise das divergências entre os montantes reportados pela ANPC e pelas AHB (no questionário) sobressai a classificação diferente do mesmo apoio¹⁰⁸ e a adição de apoios similares prestados por outras entidades¹⁰⁹, falhas que se indiciam generalizáveis e, eventualmente, justificativas da reduzida expressão das diferenças globais.
145. Aliás, um exame recente efetuado pela ANPC, em 2015, sobre a normalização e harmonização contabilística das AHB, no quadro da respetiva prestação de contas de 2013, ao abrigo do RJAHB¹¹⁰, salienta o seguinte: incumprimentos e falhas de documentos essenciais (e.g. Demonstração dos Fluxos de Caixa, Relatório de Atividades); grandes discrepâncias nos valores das demonstrações financeiras; muitas AHB apresentam resultados negativos; os apoios não são registados de igual forma pelas AHB; nem toda a atividade é contabilizada (e.g. atividade comercial e trabalhos para a própria AHB).
146. As deficiências supra indicam que as AHB apresentam insuficiente normalização na classificação dos apoios, erros de escrituração, sistemas contabilísticos pouco desenvolvidos e, conseqüentemente, reportes contabilísticos e de gestão pouco fiáveis.
147. Por seu lado, a ANPC, apresenta falhas nas obrigações que lhe são cometidas no RJAHB, designadamente na regulamentação quanto à escrituração uniforme dos apoios - nomeadamente através de ações de informação dos técnicos contabilistas, em eventual colaboração com a Ordem dos Contabilistas Certificados -, e no acompanhamento e controlo sistemático das AHB e dos seus reportes.
148. Regista-se que, de modo a uniformizar a informação financeira, a ANPC remeteu recentemente às AHB, um ofício circular¹¹¹ acompanhado de instruções da norma contabilística e de relato financeiro, bem como de modelos de elaboração das demonstrações financeiras.

¹⁰⁴ Ao questionário responderam 404 AHB e as tabelas foram preenchidas por 407 AHB.

¹⁰⁵ AHB de Nelas: Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social (PCIPSS); AHB de Miranda do Corvo e Mangualde: regime contabilístico de caixa; AHB de Brasfemes, Parede e Amadora: SNC-ESNL.

¹⁰⁶ Diferenças entre os montantes indicados pela ANPC e pelas AHB: Parede: +938,45 €; Amadora: -77.019,36 €; Mangualde: -1.230,00 €; Miranda do Corvo: -30.711,71 €; Nelas: +2.569,29 €; Brasfemes: 0,00 €.

¹⁰⁷ Refira-se que, no caso dessas 6 AHB, os registos nas suas contas de gerência indicam menos 105 m€ que o informado pela ANPC, mas mais 411 m€ que a informação prestada no questionário.

¹⁰⁸ e.g. a ANPC classifica apoios como “ECIN” e “Despesas extraordinárias” que a AHB Parede – “Amadeu Duarte” classifica como “Subsídios de fogos florestais” e “Reparação de viaturas”, respetivamente; a ANPC classifica apoios como “ECIN” que a AHB de Miranda do Corvo classifica como “GRIF”.

¹⁰⁹ e.g. as AHB de Fajões e de Algueirão-Mem Martins, incluem, sem discriminar, os apoios da ANPC e da CM na informação que prestam relativa aos apoios “PPC” e “GRUATA”, respetivamente.

¹¹⁰ Cfr. Informação n.º 225/NIE/2015, de 8 de janeiro.

¹¹¹ Cfr. OFC/13/DPIRM/2015 da DNB.

149. Também a fiabilidade da informação prestada pela ANPC tem vindo a ser alvo de reparo por parte das entidades de controlo interno (e.g. IGF¹¹²) e tem expressão na reformulação recorrente das contas de gerência após a sua apresentação inicial ao TdC. Regista-se, por outro lado, a pouca clareza e precisão da informação financeira publicitada pela ANPC, designadamente sobre os apoios às AHB, pois os montantes dos apoios sob a tipologia “ECIN” afinal também agregam os relativos a outras equipas (e.g. ELAC, PACMA), e os apoios para combustíveis têm uma tipologia própria quando, nos termos da CF-2013, deveriam estar subordinados à das “Despesas Extraordinárias”.
150. Face ao exposto e não obstante as diligências entretanto desenvolvidas pela ANPC, as deficiências assinaladas evidenciam a urgente necessidade de melhorias designadamente: a) adoção de medidas de uniformização de classificação e registo contabilístico dos apoios pelas AHB; b) orientações especialmente dirigidas aos responsáveis pela contabilidade da ANPC e das AHB; c) implementação de um sistema de gestão e controlo com ações sistemáticas de acompanhamento; d) aplicação das sanções previstas no caso de desrespeito legal e regulamentar.

Sistemas de gestão e controlo da ANPC

Estrutura organizacional e responsabilidades

151. Com a LOANPC-2013, a DNAF, que sucedeu à IPC, passou a dispor de competências alargadas em matéria de fiscalização e controlo dos CDOS, AHB e CB, incluindo a utilização dos apoios concedidos pela ANPC.
152. Porém, constatou-se que, nas suas ações¹¹³, a DNAF não verificou documentos, registos e processos (arquivados nos CDOS) relacionados com a disponibilização pelas AHB de meios materiais e humanos que justificaram a atribuição de apoios, incluindo a respetiva aplicação (e.g. aquisição de bens e equipamentos). Consequentemente, e apesar das insuficiências e deficiências que os órgãos de controlo interno têm vindo a assinalar nesta matéria, verificou-se uma insuficiente adoção de ações corretivas.
153. Verificou-se ainda que, competindo à DNAF auditar os restantes serviços da ANPC, também não se concretizaram auditorias nas áreas administrativa, financeira e patrimonial.
154. Para além da estrutura nuclear, da qual se destaca a URHF/DSRHF, a organização interna da ANPC compreende, na ótica operacional, designadamente, o CNOS e os CDOS.
155. Em 2013, ocorreu uma redução do número de elementos da estrutura operacional¹¹⁴, passando os CDOS a ser compostos por uma estrutura que integra o CODIS, coadjuvado pelo 2.º CODIS e, em geral, por um ou dois técnicos superiores (de formação académica e/ou profissional não relacionada com a área financeira) e um ou dois assistentes técnicos.
156. Às competências de natureza operacional daqueles comandos, estabelecidas na LOANPC e no SIOPS (detalhadas no Anexo 2), acrescem as delegadas pelo Presidente e as subdelegadas por Diretores Nacionais da ANPC.

¹¹² Cfr. Relatório n.º 1551/2011.

¹¹³ Cfr. Inf/8209/IPC/2014.

¹¹⁴ O DL-SIOPS, teve por objetivo, entre outros, o de “*obter uma redução do número de elementos da estrutura operacional*” (e.g. revogou o n.º 2 do artigo 10.º do DL n.º 134/2006, de 25 de julho, que previa a possibilidade de, por despacho do Ministro da Administração Interna, tendo em conta as necessidades resultantes dos riscos naturais, tecnológicos e da atividade humana, os CDOS disporem de um adjunto de operações [o Mapa de pessoal de 2012 previa lugares de adjunto de operações em 10 CDOS]).



157. Por outro lado, na CF-2013 foram, ainda, atribuídos aos CONAC/CNOS e CODIS/CDOS procedimentos administrativos e financeiros relacionados com a atribuição de apoios às AHB (detalhadas no Anexo 5), designadamente: validação dos mapas de despesas extraordinárias; autenticação e controlo de prazos de receção da documentação das AHB; análise dos processos de despesa remetidos pelos CB (elegibilidade); apuramento de despesas; emissão de pareceres (e.g. sobre aquisição de viaturas) e de declarações (e.g. faltas de presença dos elementos que integram o DECIF); elaboração de propostas de participação; organização e arquivo de processos; cumprimento de prazos de envio de documentos à Sede da ANPC.
158. Ora, a maioria das referidas atribuições de índole administrativa coincide com as da URHF/DSRHF, com competências nas áreas do planeamento e gestão dos recursos financeiros e gestão documental e arquivo da ANPC¹¹⁵, que englobam, designadamente: gerir os sistemas de informação contabilística; executar os procedimentos contabilísticos e verificar a conformidade legal de todos os processos de despesa; executar os procedimentos contabilísticos relativos a subsídios [apoios]; processar a atribuição de subsídios autorizados; arquivar os processos de despesa relativos aos pagamentos das transferências, mantendo esse arquivo devidamente atualizado¹¹⁶.
159. Verificou-se ainda que, em geral, não está garantida a segregação de funções nos CDOS, uma vez que à mesma estrutura/responsável/pessoa, são atribuídas responsabilidades de natureza operacional bem como as responsabilidades conexas de natureza financeira, como:
- a mobilização, atribuição e emprego de meios humanos e materiais, designadamente, dos CB, em operações de socorro (e.g. combate a IF);
 - o registo no SADO do envolvimento daqueles meios, de que resultam encargos a apoiar pela ANPC (e.g. despesas com pessoal que integra o DECIF, combustíveis, alimentação, reposição e reparação de veículos e danos em equipamento);
 - a confirmação/validação dos mapas de pagamento, de faltas de presença e de despesas extraordinárias que suportam os apoios financeiros;
 - a decisão sobre a elegibilidade das correspondentes despesas;
 - a organização e arquivo dos respetivos processos e controlo da documentação apresentada pelas AHB.
160. Assim, salienta-se a necessidade de ser reapreciada a adequação da estrutura organizacional com vista a uma maior eficácia dos controlos, tendo em atenção as atribuições da DSRHF e a satisfação do princípio da segregação de funções.

Instrumentos de gestão

161. Em 2013, a ANPC não elaborou os planos de gestão previsional dos recursos humanos e de formação e o SIADAP decorria com atrasos. Também se constatou não existir código de ética na ANPC.
162. Os relatórios de atividades apresentam os mapas de execução financeira mas a informação complementar a estes continua a ser insuficiente¹¹⁷.

¹¹⁵ Competências vigentes em 2013 e mantidas com a publicação da portaria que fixou em 2014 a estrutura nuclear da ANPC.

¹¹⁶ Cfr. Portaria 224-A/2014, de 4 de novembro e Despacho n.º 14688/2014, de 25 de novembro.

¹¹⁷ Insuficiência apontada nos relatórios dos órgãos de controlo interno (e.g. Relatório da IGF n.º 1551/2011).

- 163.A ANPC publicitou no seu sítio na Internet a maioria dos principais instrumentos de gestão. Contudo, verificaram-se, em 2015¹¹⁸, omissões das seguintes publicações: mapas de pessoal (os últimos divulgados respeitam a 2012); listas das dívidas em atraso a fornecedores¹¹⁹; declarações dos pagamentos e recebimentos em atraso a 31 de dezembro do ano anterior¹²⁰ e de que todos os compromissos plurianuais se encontram devidamente registados na base de dados central da entidade responsável pelo controlo da execução orçamental; Relatório de Atividades de 2014.
- 164.Relativamente aos apoios concedidos, verificou-se que a ANPC não deu integral cumprimento à obrigatoriedade da sua publicitação, uma vez que divulgou, no seu sítio na Internet, apenas os apoios concedidos no âmbito do PPC, em 2013 e 2014, a cada AHB e, quanto aos demais apoios concedidos às AHB, CBM e outras entidades, só publicitou os do ano de 2014. As exigências de transparência da gestão dos dinheiros públicos e do seu escrutínio, requerem a urgente divulgação detalhada dos apoios concedidos, designadamente, no ano corrente e nos 2 anos anteriores.

Normas e Manuais

- 165.Relativamente às áreas administrativa, financeira e patrimonial da Sede/ANPC, constatou-se não existirem manuais de procedimentos abrangentes e detalhados que: sustentem um adequado sistema de controlo interno; garantam a uniformidade de procedimentos, designadamente, quanto à organização de processos e documentação de suporte aos apoios financeiros às AHB e à verificação da respetiva aplicação.

O Presidente da ANPC informou que “(...) *tanto para as despesas abrangidas pelas Circulares ou Diretivas como também para transferências noutros âmbitos, será necessário continuar a introduzir alterações que deverão ser vertidas em Manuais de Procedimentos, de modo a que haja uma uniformização mais acentuada e uma melhoria no controlo interno*”.

- 166.A ANPC também não desenvolveu de forma suficiente, como previsto no RJAHB, normas técnicas e manuais práticos de gestão das AHB, designadamente nas áreas de contabilidade e administração e na criação de códigos de utilização obrigatória nas AHB que garantam a uniformidade classificativa das ocorrências, dos registos contabilísticos e dos reportes.
- 167.Decorrente da ausência de definição clara de procedimentos a adotar na área dos apoios às AHB, nomeadamente na verificação das condições objetivas que fundamentam os apoios concedidos e no tratamento dos respetivos documentos de suporte, não está garantido que os CDOS, que intermedeiam a relação das AHB e da Sede/ANPC, atuem de forma apropriada e uniforme.
- 168.Note-se que a clareza, o detalhe e a normalização de procedimentos, a adequação do suporte documental das operações, entre outros, são aspetos fulcrais que conferem robustez aos sistemas de gestão e controlo e, por isso, estão sempre no centro das atenções dos órgãos de controlo. Porém, apesar de o TdC, a IGF e a IGAI, insistentemente, terem vindo, ao longo dos anos, a assinalar as insuficiências nesta área, o certo é que, apesar de existir uma CF-2013, a ANPC não evidenciou ter tomado as iniciativas adequadas para as colmatar.

¹¹⁸ <http://www.prociv.pt/AutoridadeNacional/ig/Pages/2015.aspx>, em 19 de novembro de 2015.

¹¹⁹ Cfr. n.º 5 do artigo 208.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

¹²⁰ Cfr. artigo 15.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos compromissos e pagamentos em atraso - LCPA) e DL n.º 127/2012, de 21 de junho (contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA).



Sistemas de informação

- 169.No âmbito dos sistemas de informação, verificou-se a utilização generalizada do SADO enquanto instrumento central na gestão operacional das ocorrências de proteção e socorro. Contudo, o seu funcionamento integrado com outros sistemas não está, em geral, operacionalizado.
- 170.De fato, observou-se que a maioria das ocorrências suscetíveis de beneficiar de apoios financeiros da ANPC, como é o caso dos IF, foi criada e registada no SADO sem qualquer integração de dados sediados nas aplicações próprias das AHB, sendo os pertinentes registos efetuados manualmente pelos CDOS com base nas comunicações dos CB (quartéis) e dos operacionais no TO transmitidas verbalmente ou em suporte papel.
- 171.Porém, o SADO permite integrar, por *webservice*, os dados das aplicações das AHB mas apenas no caso da criação e registo de ocorrências¹²¹ de “*Proteção e assistência a pessoas e bens*”¹²² as quais não são, porém, suscetíveis de beneficiar de apoios da ANPC.
- 172.Constatou-se também não existir integração (ou consulta) de dados do RNBP com o SADO, em 2013, designadamente nos seguintes casos:
- gestão dos bombeiros envolvidos nas ocorrências, de forma agregada (identificação das equipas/guarnição da viatura) ou nominal (identificação do bombeiro no TO, designadamente, através da sua patente e número mecanográfico);
 - controlo da categoria, área funcional e formação do bombeiro, elementos essenciais para determinar a integração em equipas de intervenção;
 - controlo de escalas de serviço e de sobreposição/incompatibilidades decorrentes da integração de bombeiros em equipas e/ou grupos de reforço.
- 173.Embora o SADO seja dirigido para a gestão operacional das ocorrências, comporta o módulo “Despesas extraordinárias” (incluindo combustíveis) para registo dessas despesas e cálculo dos apoios financeiros devidos pela ANPC. E as CF foram determinando, progressivamente, a utilização do SADO no registo de certas despesas extraordinárias: em 2013, para os combustíveis; em 2014, para os danos em equipamentos; em 2015, para a reparação de veículos.
- O Presidente da ANPC informou que “*é (...) intenção da ANPC desenvolver o referido módulo, de forma que possa dar uma resposta mais adequada às necessidades financeiras*”.
- 174.Apesar do determinado, constatou-se que, em 2015, apenas são apuradas no SADO, pela DSRHF, as despesas com combustíveis¹²³ porquanto, alegadamente, os restantes processos não teriam sido testados e certificados.
- 175.Assim, relativamente à utilização do SADO no controlo e processamento dos apoios às AHB, salienta-se que:
- os CDOS procedem ao registo das ocorrências no SADO e à conferência dos elementos constantes dos RO, enviados pelos CB em suporte papel (preenchido e impresso nas

¹²¹ O SADO gera uma Ocorrência que vai sendo atualizada pelo CB.

¹²² Assistência em saúde; intervenção em conflitos legais; assistência e prevenção a atividades humanas.

¹²³ Alegadamente, alguns CDOS efetuam registos no módulo “Despesas extraordinárias” que, contudo, não relevam para o apuramento e processamento dos apoios financeiros.

aplicações próprias das AHB). Havendo divergência entre registos prevalecem os RO que, se digitalizados, podem ser anexados à correspondente ocorrência no SADO¹²⁴;

- na URHF/DSRHF relevam, em geral, os mapas (modelo Anexo 17 da CF-2013), elaborados pelos CDOS em papel, recorrendo a meios manuais ou informatizados que não o SADO, com base nos RO também em papel. Note-se que, mesmo no caso dos grupos de reforço (e.g. GRUATA), em 2015, em que todo o processo decorre pelo SADO, a DSRHF apenas aceita a versão impressa do mapa correspondente, devidamente assinado/validado pelos CDOS e pelo CNOS;
- são calculados no SADO apenas os valores correspondentes a consumos de combustíveis, com base no registo de ocorrências efetuado pelos CDOS (e.g. Km percorridos pelos veículos e/ou horas de funcionamento de equipamentos como bombas e motosserras). Após o “fecho administrativo”, a URHF/DSRHF procede à extração de mapas do SADO com vista ao pagamento dos correspondentes apoios. Mas se houver necessidade de acertos, a URHF/DSRHF efetua-os fora do SADO, com base em informação enviada pelos CDOS, como adiante melhor se verá, o que compromete a completude e fiabilidade dos dados do SADO e dificulta o controlo.

176. Neste contexto, sublinha-se a inexistência de um sistema de contabilidade analítica com interligação ao SADO (em que as AHB sejam centros de imputação automática dos diversos apoios atribuídos cujo cálculo automático também não é efetuado, de forma generalizada e exclusiva, pelo SADO), a continuada inadequação dos circuitos e procedimentos, a falta de integração, eficiência e eficácia dos meios informáticos, a dificuldade de controlo de autorizações e de correções, feitas em papel, e, conseqüentemente, dúvidas quanto à fiabilidade do sistema no seu todo.

Avaliação do risco e ações de controlo interno

177. O PPRCIC data de 2009 mas não está ajustado à atual LOANPC, encontrando-se em revisão. O PPRCIC não foi periodicamente monitorizado¹²⁵ e não foram implementadas as medidas preventivas dos riscos aí identificados, designadamente, a liquidação de subsídios a bombeiros no âmbito do DECIF e os apoios públicos às AHB, classificados pela ANPC, respetivamente, de *‘risco elevado e com probabilidade de ocorrência elevado’* e de *‘risco moderado e probabilidade de ocorrência fraco’*.

178. Sublinha-se o atraso da implementação de medidas nestas áreas particularmente críticas cujos riscos têm sido objeto de observação recorrente por parte da IGF, em 2011 e 2013.

179. A IPC (antecessora da DNAF) realizou, essencialmente, ações de fiscalização com vista ao controlo do dispositivo operacional; em 2013, não foi elaborado, como anteriormente, o Relatório Final das ações relativas às equipas de intervenção nos IF.

180. Também a DNAF, apesar das suas competências mais alargadas, continuou nas suas ações (em 2014), a incidir apenas sobre as equipas de intervenção nos IF. Do correspondente relatório da DNAF, destacam-se desconformidades na aplicação das NOP pelos CB, designadamente as seguintes:

- inexistência de registo de presenças e de escalas afixadas com identificação completa dos bombeiros;
- existência de rotatividade de turnos de 24 ou mais horas;

¹²⁴ Os CB devem enviar (até dia 30 do mês seguinte ao da ocorrência) o RO em papel para o CDOS (procedimentos: NOP 9003/2014 - Comunicação dos RO).

¹²⁵ Ocorreu apenas uma avaliação da execução em 2011, não tendo sido identificados novos riscos (cfr. informação da DNAF, de 27 de março de 2015).



- existência de situações que comprometem a capacidade e eficácia da resposta contratualizada entre a AHB e a ANPC (e.g. elementos das equipas de intervenção para combate a incêndios afetos ao serviço de urgência pré-hospitalar);
- são posicionadas ECIN nas secções destacadas dos CB sem que exista esse conhecimento por parte da DNAF.

Assinala-se que tais situações, embora de âmbito operacional, são potencialmente suscetíveis de gerar desconformidades na boa aplicação dos apoios financeiros da ANPC às AHB, como adiante melhor se examinará.

Exame de apoios a despesas com incêndios florestais

181. A verificação dos sistemas de gestão e controlo adotados pela ANPC na área dos apoios à AHB teve por base a realização de testes de conformidade e substantivos a uma amostra de despesas apoiadas em 2013 e realizadas no âmbito do combate aos IF com o pessoal que integra o DECIF, designadamente, as ECIN, e com combustíveis, alimentação e reposição e reparação de veículos e danos em equipamento.
182. Os trabalhos decorreram na Sede da ANPC, em 3 CDOS e em 6 AHB¹²⁶ e apoiaram-se nomeadamente no DECIF-2013, na CF-2013 e em diversas NOP (com o detalhe, considerado apropriado, no Anexo 9), cujo resultado se apresenta nos pontos seguintes.

Despesas com o pessoal

183. As ECIN¹²⁷ integram o DECIF, sendo a sua distribuição geográfica realizada de acordo com a orientação do CNOS¹²⁸, mediante proposta comunicada pelos CODIS¹²⁹ aos CB que estes avaliam consoante as suas disponibilidades. As escalas de serviço evidenciam o funcionamento, em 2103, das ECIN constituídas¹³⁰.
184. Do exame aos procedimentos instituídos para as ECIN, em 2013 (Anexo 9), que relevam para efeitos de apoios a conceder pela ANPC, verificou-se que:
- na composição das ECIN foi respeitado o número de elementos previsto e a respetiva categoria¹³¹, embora nem sempre o motorista possuísse a formação em condução fora de estrada¹³²; foi respeitada a tipologia dos veículos integrados;
 - embora seja assegurada uma prontidão de 24 horas, as escalas de serviço são muito variáveis¹³³ e nem sempre observaram a rotatividade necessária para evitar dias seguidos de intervenção¹³⁴;
 - a identificação dos bombeiros não era completa (falta do número mecanográfico¹³⁵ e/ou da categoria¹³⁶) e, embora as escalas fossem elaboradas de acordo com a disponibilidade manifestada, ocorreram trocas insuficientemente registadas¹³⁷;

¹²⁶ CDOS de Lisboa: AHB da Amadora e da Parede; CDOS de Coimbra: AHB de Brasfemes e de Miranda do Corvo; CDOS de Viseu: AHB de Nelas e de Mangualde.

¹²⁷ Compostas por um veículo de combate a incêndios e respetiva guarnição de 5 bombeiros.

¹²⁸ Anualmente, em março, o CNOS solicita indicação da disponibilidade dos CB para a criação de ECIN.

¹²⁹ e.g. comunicação, de 26 de julho de 2013, do CODIS de Viseu aos Comandantes dos CB do distrito.

¹³⁰ Acresce que a equipa de auditoria, aquando da deslocação, em 2015, às 6 AHB em exame, constatou que as ECIN se encontravam constituídas com todos os elementos.

¹³¹ Cfr. Mapas dos CDOS de Coimbra e Viseu, com a proposta da composição das ECIN.

¹³² e.g. AHB de Miranda do Corvo (cfr. ficha da inspeção da IPC realizada em 26 de setembro de 2013).

¹³³ e.g. escalas de 24 h na AHB de Brasfemes, de 12 h na AHB de Mangualde e de 8 h, 12 h e 24 h na AHB de Nelas.

¹³⁴ e.g. na AHB de Miranda do Corvo, em junho de 2013, um motorista foi incluído em escala durante 9 dias seguidos.

- o controlo de assiduidade é muito variável: registo biométrico¹³⁸; assinatura em impresso próprio¹³⁹; transmissão verbal de presenças¹⁴⁰;
- os “*relatórios de presenças*” não se encontravam assinados por todos os elementos da ECIN, apesar de, alegadamente, não existirem faltas¹⁴¹.

185.No exame dos documentos de suporte aos pagamentos, por transferência, para as AHB, observou-se que:

- não existe no CDOS um sistema automático de registo e controlo da intervenção de cada bombeiro nas diversas ocorrências de proteção e socorro, sendo manual todo o processo de gestão;
- os processos arquivados no CDOS incluem, designadamente, *Mapas de Pagamento ECIN* (Anexo 1 da CF-2013) de cada AHB e declarações dos comandantes dos CB relativas à inexistência de faltas (ao invés dos previstos *Mapas de faltas de ECIN*, Anexo 7 da CF-2013¹⁴²);
- os *Mapas de Pagamento* foram, na generalidade, elaborados, validados, datados e assinados pelos responsáveis intervenientes (CODIS e CONAC) dentro dos prazos previstos, mas nem sempre foram enviados à URHF/DSRHF até ao dia 15 de cada mês, como estabelece a CF-2013¹⁴³;
- as despesas realizadas e os correspondentes pagamentos de apoios (cfr. Pedido de Autorização de Pagamentos (PAP)) foram autorizados pela entidade competente, com exceções pontuais¹⁴⁴, tendo por suporte o mapa Anexo 1 da CF-2013¹⁴⁵. Tal Anexo 1 tem informação muito agregada (e.g.: n.º de ECIN; n.º de ELAC; total de dias – agregado– de ECIN e ELAC) o que, aliado aos processamentos incluídos num PAP titulado ‘ECIN’ que comporta também os relativos a outras equipas não identificadas (ELAC, PAL, PACMA e CPO), conduz a erros de análise e impossibilita o controlo dos apoios concedidos por equipa;
- os montantes pagos (em 2013, 45,00€/elemento/dia) estavam em conformidade com o previsto na CF-2013 e as AHB emitiram os correspondentes recibos;
- não há evidência de que a ANPC tenha verificado, sistematicamente, se a situação tributária e contributiva das AHB se encontrava regularizada¹⁴⁶.

186.Relativamente ao pagamento pelas AHB aos bombeiros que integraram ECIN e ao correspondente suporte documental verificou-se que:

- em algumas AHB, e por acordo particular com os bombeiros que integraram os ECIN, houve pagamentos em dinheiro e em espécie (por suporte de despesas de aquisição de

¹³⁵ e.g. AHB de Nelas, Amadora e Parede.

¹³⁶ e.g. AHB de Nelas.

¹³⁷ e.g. AHB da Amadora, em 30 de setembro de 2013.

¹³⁸ e.g. AHB de Nelas.

¹³⁹ e.g. AHB de Brasfemes.

¹⁴⁰ e.g. AHB de Miranda do Corvo e de Mangualde.

¹⁴¹ De acordo com as declarações dos CB, enviadas aos CDOS e, posteriormente, ao CNOS, as ECIN não registaram faltas, uma vez que um bombeiro indisponível é substituído mantendo-se a composição requerida.

¹⁴² Alegadamente, as ECIN têm sempre a guarnição completa, embora ocorram substituições nos seus elementos.

¹⁴³ e.g. *Mapas de Pagamento de ECIN* das AHB de Nelas e de Mangualde de junho de 2013.

¹⁴⁴ e.g. PAP 2000000829, de 27 de agosto de 2013, sem evidência de autorização da despesa.

¹⁴⁵ Contudo, o CNOS não tinha (por eventualmente não ter recebido) as declarações dos CODIS, confirmativas do arquivo das declarações dos Comandantes dos CB e quadro com as faltas (que devem ser enviadas até dia 12 do mês seguinte), das AHB de Brasfemes, Miranda do Corvo, Nelas e Mangualde, referentes a outubro de 2013.

¹⁴⁶ e.g. AHB Brasfemes e Miranda do Corvo, pagamentos referentes a maio, junho e julho de 2013; AHB de Nelas e Mangualde, pagamentos referentes aos meses de agosto, setembro e outubro de 2013.



equipamento individual de proteção¹⁴⁷ e de formação para carta de condução¹⁴⁸) e para outros bombeiros¹⁴⁹;

- são diversas as formas de pagamento: cheque, transferência bancária ou numerário;
- são diversos os tipos de documentos de quitação¹⁵⁰, nem sempre claros quanto aos montantes¹⁵¹.

Despesas extraordinárias

Combustíveis

- 187.A CF-2013, em matéria de combustíveis, não estabelece a tramitação processual para as entidades intervenientes (documentos a apresentar e respetivos prazos) nem as datas do “fecho administrativo”¹⁵² para o adequado controlo e apuramento do montante a pagar relativo a combustíveis.
- 188.Cabe aos CDOS o registo, *a priori*, no “Catálogo de meios” do SADO dos veículos e equipamentos dos CB, o qual inclui o tipo de combustível associado. Aquando do registo de ocorrências, os meios são afetos a partir daquele catálogo. Com base na informação aí registada e em elementos parametrizados, o SADO calcula automaticamente, através de uma fórmula apropriada (vide B.1 do Anexo 9), o montante a pagar pela ANPC, através de transferências bimestrais para as AHB¹⁵³ o que nem sempre foi cumprido¹⁵⁴.
- 189.Constataram-se incorreções nesses registos de base, efetuados pelo CDOS, e que o SADO permitiu por não dispor de adequados mecanismos de alerta/validação. Por exemplo: n.º de horas de funcionamento registado como sendo de Km percorridos¹⁵⁵; registo de horas de funcionamento de equipamentos em número superior ao seu tempo de permanência no TO¹⁵⁶.
- 190.Também se constatou o registo manual, pelos CDOS, a partir dos Relatórios de Ocorrência (RO), em papel, apresentados pelos CB, da quilometragem percorrida pelas viaturas em detrimento do cálculo automático previsto no manual do SADO (por distância padronizada ou por georreferenciação).

¹⁴⁷ e.g. AHB de Nelas, em 2013.

¹⁴⁸ e.g. AHB de Brasfemes.

¹⁴⁹ A AHB de Miranda do Corvo pagou 21,00 €/turno (12h) a cada elemento, tendo sido deduzido 1,50 € para suportar o pagamento a mais elementos (cfr. e-mail de 4 de setembro de 2015).

¹⁵⁰ e.g. Declaração, extratos bancários (AHB de Brasfemes); subscrição de folhas com o nome dos bombeiros, sem qualquer identificação fiscal (AHB de Miranda do Corvo); recibo (AHB da Amadora).

¹⁵¹ e.g. AHB de Miranda do Corvo: documento de quitação de agosto de 2013, com rasuras e diversas correções manuscritas.

¹⁵² Data limite para efetuar registos no SADO. A URFH/DSRFH informa os CODIS, por *e-mail*, da data do “fecho administrativo” para estes registarem toda a informação. A partir do momento em que o SADO faz os cálculos de combustível (“fecho administrativo”) os CDOS não podem alterar o registo de km ou horas bomba mas apenas juntar documentos.

¹⁵³ Março, maio, julho, setembro, novembro e janeiro do ano seguinte. Em 2015, os pagamentos passaram a ser mensais.

¹⁵⁴ Nas AHB de Brasfemes e de Miranda do Corvo, só foi cumprido nos meses de maio/junho e nas AHB de Nelas e de Mangualde nos meses de maio/junho e de setembro/outubro.

¹⁵⁵ e.g. motosserras: RO n.º 2013060004049 e n.º 2013060040326 da AHB de Brasfemes e RO n.º 2013060002572 da AHB de Miranda do Corvo. Refira-se que essas observações de auditoria no local não se encontram suportadas no “dossier de auditoria”, em “*print screens*”, por necessidade de autorização superior da ANPC para os serviços os fornecerem.

¹⁵⁶ e.g. bombas: RO n.º 2013060036205 da AHB de Brasfemes e n.º 2013180017610 da AHB de Nelas; motosserra: RO n.º 2013060002452 da AHB de Miranda do Corvo. Refira-se que essas observações de auditoria no local não se encontram suportadas no “dossier de auditoria”, em “*print screens*”, por necessidade de autorização superior da ANPC para os serviços os fornecerem.

191. Os mapas extraídos do SADO (pela URHF/DSRHF) indicam o montante global a pagar relativamente a combustíveis, por AHB, sem desagregação por meio (individualização por cada viatura e equipamento) e por ocorrência, não tendo sido possível reconstituir o processamento.
192. Verificou-se ainda que o montante pago pela ANPC resultou da conjugação do cálculo automático efetuado pelo SADO com uma série de acertos, fora do SADO, designadamente as seguintes correções efetuadas pela URHF/DSRHF:
- adiantamentos efetuados às AHB por conta de consumos a realizar^{157,158} e que, na sua maioria, foram regularizados nos pagamentos no(s) bimestre(s) seguinte(s) ou no ano seguinte, neste caso sem relevância contabilística na conta “268 – Outros devedores” da “dívida” por AHB;
 - reposições (valor a deduzir aos consumos apurados pelo SADO) decorrentes de abastecimento de veículos nas BAL não evidenciados nos RO, cujos dados são enviados pelos CDOS à URHF/DSRHF;
 - outros acertos após o “fecho administrativo”, designadamente por erros de processamento no SADO.
193. Refira-se que não existe evidência da ANPC ser informada e proceder em conformidade no caso de abastecimento gratuito dos veículos dos CB, para a mesma ocorrência, por outra entidade pública (e.g. CM).
194. O acima referido evidencia uma ineficiente e ineficaz utilização do SADO, cujo cálculo não é fiável (e.g. por erros de introdução de dados que não são detetados), e cuja base de dados de pagamento é não auditável (por não conter informação desagregada por meio/ocorrência) nem completa (e.g. por acertos aos montantes a pagar feitos fora do SADO).
195. Neste contexto, não é possível emitir uma opinião de auditoria¹⁵⁹ sobre a correção do cálculo dos montantes transferidos para as AHB, pela DSRHF, no total de 3.006 m€¹⁶⁰, que são inferiores aos 3.104 m€ apurados através dos registos do SADO.
196. Registando a evolução ocorrida com a Diretiva Financeira para 2015¹⁶¹, considera-se imperativo e urgente centralizar no SADO, e só aí, todos os dados (incluindo reposições e estornos) necessários ao processamento, cuja introdução deve passar um crivo apertado de controlos automáticos, a desenvolver, e reportar os dados parcelares dos pagamentos (por AHB, meio e ocorrência) para ser possível a confirmação pela DSRHF e a verificação sucessiva pela DNAF e pelos órgãos de controlo.

Reposição e reparação de veículos e de equipamento diverso

197. O exame da documentação para efeitos de apoios neste grupo de despesas evidenciou:
- a quase exclusividade de fornecedores, por AHB, por tipo de produto/serviço, em particular no caso da reparação de veículos^{162,163};

¹⁵⁷ e.g. AHB de Nelas, cfr. PAP n.º 2000000845, autorizado em 30 de agosto de 2013.

¹⁵⁸ Desconhece-se disposição habilitante específica desses adiantamentos.

¹⁵⁹ Também a IGAI tinha concluído por essa impossibilidade (cfr. Relatório n.º 100/2009).

¹⁶⁰ Cfr. ANPC - ficheiro “Subsídios atribuídos às AHB – 2013” [cerca de 3.012 m€] deduzido de reposições [cerca de 6 m€].

¹⁶¹ Refere-se que, para 2015 a Diretiva Financeira 1/2015 veio clarificar e especificar, para as entidades intervenientes, os procedimentos a adotar, a tramitação processual e os prazos limite a cumprir.

¹⁶² Detetaram-se reparações sistematicamente atribuídas ao mesmo fornecedor.

¹⁶³ Como já referido, o TdC considera que as AHB não são entidades adjudicantes por não preencherem a totalidade dos requisitos da subalínea i) da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP. Por outro lado, a contratação para aquisição de bens



- a não exigência de declaração de inexistência de conflito de interesses entre membros dos corpos sociais da AHB e das empresas contratadas¹⁶⁴;
- que as faturas arquivadas nas AHB¹⁶⁵ não se encontravam carimbadas com a indicação de que a despesa foi reembolsada pela ANPC¹⁶⁶, o que possibilita que, e.g. por lapso, a mesma fatura seja objeto de mais de um apoio¹⁶⁷;
- que os documentos de quitação dos valores recebidos, emitidos pelas AHB, nem sempre identificavam o tipo de apoio concedido pela ANPC¹⁶⁸.

198. Quanto à organização dos processos pelos CDOS, verificou-se, em geral, que:

- nas faturas respeitantes à reparação de veículos e de danos em equipamento assinalados em várias ocorrências¹⁶⁹, não constava aposto o montante imputado a cada ocorrência, o que, associado à inexistência de registo informático, dificulta (nalguns caso praticamente impossibilita) estabelecer inequivocamente a relação e, conseqüentemente, o controlo, entre os danos, os montantes faturados às AHB e os apoios concedidos pela ANPC¹⁷⁰;
- alguns RO e/ou respetivos anexos não foram validados pelo CODIS¹⁷¹.

199. Os pagamentos dos apoios relativos à reposição de veículos mostravam-se, em geral, instruídos com cópias dos recibos das AHB e das faturas dos fornecedores¹⁷² e instruídos nos termos e com a documentação descrita na CF-2013¹⁷³, evidenciando terem sido observados os requisitos cumulativos para a autorização do apoio pelo Presidente da ANPC (detalhados no Anexo 9).

200. Quanto ao processamento, pagamento e controlo dos apoios relativos à reparação de veículos, verificou-se que:

- a URHF/DSRHF processa e transfere para as AHB os apoios, apenas com base nos montantes totais, por AHB, registados nos mapas modelo Anexo 17 da CF-2013 anualmente remetidos pelos CDOS¹⁷⁴;
- relativamente às transferências efetuadas para as AHB, com base em orçamentos¹⁷⁵:

correntes e de serviços não é alvo das disposições específicas previstas no artigo 36.º do RJAHB. Desde que não esteja previsto nos regulamentos dos apoios da ANPC a exigência de formas de contratação que favoreçam a concorrência, impõe-se apenas a exigência de boa gestão dos dinheiros públicos mormente por entidades com utilidade pública administrativa.

¹⁶⁴ Incompatibilidade prevista no n.º 4 do artigo 24.º do RJAHB.

¹⁶⁵ As cópias (conformes com o original) das faturas emitidas pelos fornecedores às AHB encontram-se arquivadas nos CDOS e validadas pelo CODIS.

¹⁶⁶ e.g. AHB de Brasfemes: RO – 2013180031202, 2013010037699; AHB de Miranda do Corvo: RO – 2013060038947; AHB Mangualde: RO – 2013180033890; AHB Nelas: RO – 2013180024779.

¹⁶⁷ Situação não detetada na amostra analisada.

¹⁶⁸ e.g. Recibo n.º 242, de 1 de outubro de 2013, emitido pela AHB da Amadora, e respetiva fatura n.º 197, de 1 de outubro de 2013, que identifica unicamente “subsídio (DECIF fase Charlie – setembro 2013)”.

¹⁶⁹ Nestes casos, o CDOS anexa a fotocópia da fatura a cada RO.

¹⁷⁰ e.g. AHB de Nelas: RO – 2013180024779; AHB de Miranda do Corvo: RO – 2013060038947, e AHB de Brasfemes: RO – 2013170015966. Note-se que situação semelhante já fora assinalada pela IGAI (cfr. Relatório n.º 100/2009).

¹⁷¹ e.g. CDOS de Viseu: AHB de Mangualde: RO – 2013180029363, 2013180031316, 2013180033890, 2013180023463; AHB de Nelas: RO – 2013180024779, 2013180037328. No CDOS de Lisboa apenas foi validado o Anexo 2 do RO.

¹⁷² Com exceção do apoio à AHB de Santa Comba Dão, no montante de 42 m€, que não está comprovado por fatura.

¹⁷³ Solicitado por *e-mail* de 6 de novembro de 2015, o processo de reposição de veículo, em 2013, na AHB de Algés, não foi fornecido.

¹⁷⁴ Situação já assinalada pela IGAI (Relatório n.º 100/2009).

¹⁷⁵ Cfr. ANPC – *e-mail* (e documentos anexos), de 31 de dezembro de 2013, enviado para os CODIS/CDOS, tratou-se de um adiantamento (de 1.880 m€) “condicionado à apresentação da documentação obrigatória, de acordo com o estipulado na Circular Financeira 1/GP/ANPC/2013, durante o ano de 2014”.

Salienta-se que, em 2015, foi alterada a tramitação destes processos, passando os apoios a ser pagos mensalmente, mediante a apresentação de fatura ou orçamento.

- configurando adiantamentos, não existe evidência de que tenha sido efetuado o correspondente registo contabilístico na conta “268 – Outros devedores”, permitindo evidenciar a situação, de forma apropriada, nas demonstrações financeiras;
- foram apresentadas por AHB, no ano seguinte, faturas com valores inferiores ao montante transferido¹⁷⁶;
- não constava nos processos evidência de verificação sistemática de que a situação tributária e contributiva das AHB se encontrava regularizada¹⁷⁷.

201. Não há evidência de que a ANPC proceda, com caráter de regularidade, a verificações e/ou inspeções quer aos procedimentos de controlo instituídos quer à conformidade entre os danos registados, as reparações efetuadas e os apoios autorizados e transferidos para as AHB. No entanto, alguns CDOS¹⁷⁸, casuisticamente, fazem essa verificação *in loco* e, outros¹⁷⁹, solicitam o registo fotográfico dos danos.

Alimentação

202. O SADO possibilita o cálculo automático do número de refeições fornecidas aos bombeiros em cada ocorrência e contém o valor unitário a participar pela ANPC parametrizado, por tipo de refeição, estabelecido na CF-2013 (cfr. detalhe no Anexo 9). Contudo, verificou-se que essa funcionalidade não foi utilizada, na generalidade, pelos CDOS em 2013¹⁸⁰. Acresce que o SADO não permite o cálculo do correspondente montante dos apoios a conceder às AHB.

203. Deste modo, os CDOS procederam ao controlo dos montantes a participar às AHB com base em processos que incluem os RO (em papel), listagens de despesas de alimentação e declarações dos CB referentes à alimentação que forneceram, após o que inscrevem os correspondentes montantes nos mapas modelo Anexo 17 da CF-2013, enviando-os de seguida à URHF/DSRHF.

204. Contudo, tendo em conta os procedimentos detalhados no Anexo 9, verificou-se que:

- existem divergências entre o número de refeições calculado pelo SADO e o registado nos RO (em papel)¹⁸¹, prevalecendo para efeitos de apoio o registado no RO;
- atendendo às horas de início e fim da ocorrência, as refeições registadas nos RO nem sempre conferem com o estabelecido na CF-2013¹⁸² e/ou não haveria lugar a apoio¹⁸³;
- existem apoios a refeições em número superior ao número de operacionais envolvidos na ocorrência¹⁸⁴;
- existem divergências entre o montante dos apoios registado no modelo Anexo 17 da CF-2013 (coincidente com o do PAP) e o constante nos documentos emitidos pelos CB (declarações e/ou listagens de despesas com alimentação fornecida)¹⁸⁵.

¹⁷⁶ e.g. transferência para a Parede – “Amadeu Duarte”, de 6.626,32 € e fatura no valor de 6.142,83 €.

¹⁷⁷ e.g. PAP 2000000076; 2000000337; 2000000338.

¹⁷⁸ e.g. CDOS de Lisboa, Coimbra e Viseu.

¹⁷⁹ e.g. CDOS de Coimbra.

¹⁸⁰ Nem, atualmente, em 2015, apesar das CF de 2014 e de 2015 terem estipulado, expressamente, o registo das despesas com o fornecimento de refeições ao pessoal (deslocado para pré-posicionamento ou combate), na ocorrência, no SADO, e a sua confirmação pelo RO, devendo o número máximo de refeições corresponder ao registado no módulo “Despesas com Pessoal- Alimentação” do SADO.

¹⁸¹ e.g. AHB Miranda do Corvo: RO – 2013060033884; AHB Brasfemes: RO – 2013060036435.

¹⁸² e.g. AHB Mangualde: RO – 2013180030997, 2013180031199, 2013180031411, 2013180034172.

¹⁸³ e.g. AHB Mangualde: RO – 2013180034628, 2013180030463; AHB de Nelas: RO – 2013180030139.

¹⁸⁴ e.g. AHB Mangualde: RO – 2013180031707; AHB Miranda do Corvo: RO – 2013060036260 e RO – 2013060033884.



205. Constatou-se que a URHF/DSRHF processou os apoios a conceder com base nos mapas modelo Anexo 17 da CF-2013 que, em regra, coincidem, mas não efetuou qualquer verificação aos montantes aí registados (e.g. registos das ocorrências no SADO, eventuais documentos anexos).

Outras situações

Programa Permanente de Cooperação

206. No cálculo do PPC-2013 foram utilizados os fatores e a fórmula estipulada na Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro. Verificou-se, contudo, que o montante do PPC atribuído às 412 AHB publicitado no sítio na Internet da ANPC totaliza 22.450,4 m€¹⁸⁶, mas não coincide com o montante de 22.539,6 m€ constante no mapa de “Subsídios atribuídos às AHB – ano 2013”. A divergência de 89,2 m€ resulta, em princípio, de apoios respeitantes ao ano anterior considerados no mapa de 2013.

207. O exame dos documentos comprovativos das transferências relativas a PPC a uma amostra de AHB¹⁸⁷ evidenciou que:

- os valores transferidos correspondem aos duodécimos do PPC atribuído;
- nem sempre a autorização de despesa se encontrava no processo (PAP)¹⁸⁸;
- não constava no PAP evidência do pagamento (carimbo “PAGO”, data e n.º TEI)¹⁸⁹;
- não constava nos processos evidência de verificação de que a situação tributária e contributiva das AHB se encontrava regularizada¹⁹⁰.

Comandantes de Permanência às Operações

208. Junto do CNOS e dos CDOS atuam os CPO, cujas funções constam em NOP¹⁹¹ estando a retribuição de 60,00 € por escala de 24 horas fixada na CF-2013. Os CPO são quadros de comando dos CB chamados a prestar apoio direto à estrutura de comando da ANPC, com vista a aplicar, no período do DECIF, o sistema de gestão de operações previsto no SIOPS.

209. A auditoria constatou que os CPO, oriundos de diversas AHB próximas de Lisboa¹⁹², a prestar funções junto do CNOS, são remunerados diretamente pela AHB Progresso Barcarenense (AHBPB)¹⁹³ que, para o efeito, recebe mensalmente da ANPC as devidas verbas¹⁹⁴, ao abrigo do Protocolo de Apoio Técnico-Operacional, celebrado em 6 de março de 1997, entre esta AHB e o Serviço Nacional de Bombeiros^{195,196,197}. Já no que concerne

¹⁸⁵ e.g. CDOS de Viseu, PAP n.º 2000001369: AHB de Mangualde: 8.020,00 € (Anexo17/PAP); 8.196,20 (CB). AHB de Nelas: 4.000,80 € (Anexo17/PAP); 3.927,60 € (CB).

¹⁸⁶ Cfr. “Programa Permanente de Cooperação - pagamentos 2013”, consultado a 23 de novembro de 2015, no endereço: <http://www.prociv.pt/Documents/Total%20Pagamentos%20PPC2013.pdf>. O ficheiro “Cálculo PPC2013” da ANPC utilizado para o seu cálculo respeita a 411 AHB e à AHB da Abrantes, no montante de 22.411,4 m€ e de 39 m€, respetivamente.

¹⁸⁷ AHB de Belas, Parede, Agualva-Cacém, Linda-a-Pastora, Póvoa de Santa Iria e Barcarenense.

¹⁸⁸ e.g.: PAP 2000000167 da AHB de Agualva-Cacém (março de 2013); PAP 2000000246 da AHB de Belas (abril de 2013).

¹⁸⁹ e.g. PAP 2000000001 - AHB de Linda-a-Pastora e AHB de Torres Vedras (janeiro de 2013)

¹⁹⁰ e.g. PAP 2000001495 - AHB de Linda-a-Pastora e AHB de Póvoa de Santa Iria (dezembro de 2013).

¹⁹¹ NOP n.ºs 1302/2007 e 2101/2012 para os CPO junto da CNOS e, a última, junto dos CDOS.

¹⁹² Provenientes, em 2013, de 8 CB, a saber: Estoril, Águas de Moura, Óbidos, Santarém, Malveira, Parede, Benavente e Lourinhã.

¹⁹³ À data, Associação dos Bombeiros Voluntários Progresso Barcarenense..

¹⁹⁴ Em 2013 o valor transferido para a AHBPB cifrou-se em 54m€.

¹⁹⁵ Serviço que antecedeu a ANPC.

¹⁹⁶ Após preenchimento pelo CNOS e visto do CONAC, de mapa específico para o efeito, denominado “Despesa com os elementos de comando de serviço ao CNOS Apoio Técnico-Operacional com a AHBV de Barcarena”. O protocolo foi homologado pelo Secretário de Estado da Administração Interna.

aos CPO com funções nos CDOS, oriundos das AHB da área, a remuneração¹⁹⁸ é-lhes paga pela AHB a que pertencem para o que recebe as devidas verbas.

O Presidente da ANPC informou que “*será analisada e reestruturada a situação dos elementos de reforço ao Comando Nacional de Operações de Socorro, que são pagos através da AHB de Barcarena, propondo-se uma alteração à Lei Orgânica da ANPC que permita designar elementos para esta função em comissão de serviço*”.

210.A desadequação do referido Protocolo com a AHBPB, quer em termos dos técnicos envolvidos¹⁹⁹, quer de remunerações, aconselha a sua resolução aplicando-se para os CPO, no CNOS e nos CDOS, enquadramento regulamentar específico a desenvolver de acordo com a legislação vigente.

Classificação do sistema de controlo interno da ANPC para os apoios às AHB

211.Em resultado das situações elencadas, considera-se que o sistema de controlo interno da ANPC com relevância para os apoios às AHB é “*Deficiente*”²⁰⁰.

¹⁹⁷ Refira-se que a IGF, no âmbito do Relatório n.º 1551/2011 (homologado pelo SEO, cfr. Despacho n.º 773/2012/SEO, de 13 de julho), destacava a situação do pessoal cedido pela ENB à ANPC (por protocolo de 2 de outubro de 1996 alterado, republicado e homologado pelo Secretário de Estado da Proteção Civil, em 14 de setembro de 2009), recomendando que deveria existir definição rigorosa das situações de cedência e respetivos encargos com aprovação de um mapa anual de pessoal cedido. Em sede de acompanhamento de recomendações, a IGF concluiu no sentido de que “*praticamente todas as recomendações estão implementadas ou em fase de implementação*.” (cfr. Informação n.º 852/2013 da IGF).

¹⁹⁸ De acordo com os dias de serviço efetivo prestado, face às escalas pré-existentes e à ratificação, pelo CDOS, do Anexo 2 à CF-2013.

¹⁹⁹ Consultores técnicos, onde numa interpretação ampla são integrados os CPO, e, sem utilização desde 2009, operadores de telecomunicações.

²⁰⁰ Na escala: *Deficiente; Regular; Bom*.



CONCLUSÕES

212.A auditoria orientada ao sistema de gestão e controlo dos apoios financeiros concedidos pela ANPC às AHB (e aos seus CB), que totalizou, em 2013, 65,4 M€, incluiu, designadamente, a análise de respostas a um inquérito por questionário a todas as AHB e a verificação, por amostragem, na ANPC (serviços centrais, CNOS e CDOS) e em 6 AHB, a apoios financeiros relativos a encargos com as ECIN e a despesas extraordinárias com combustíveis, alimentação, reposição e reparação de veículos e danos em equipamentos no combate aos incêndios florestais.

213. Como consta sinteticamente nos pontos seguintes, as verificações evidenciaram inadequação de diversos procedimentos, reduzida integração e eficiência dos meios informáticos, insuficiência de controlos e falta de fiabilidade dos dados pelo que se classifica o sistema de gestão e controlo de “Deficiente”.

Universo das AHB (pontos 127 e 128)

214. Detetaram-se divergências na composição do universo das AHB entre a informação publicitada pela ANPC (412) e o registo no IRN (440), evidenciando falhas na articulação legal entre estas entidades e, consequentemente, na garantia de que a ANPC fiscaliza o cumprimento do RJAHB por todas as AHB.

Conformidade legal e regulamentar do funcionamento das AHB (pontos 129 a 141)

215. Em cumprimento do RJAHB, a ANPC publicitou elementos essenciais ao funcionamento das AHB como é o caso das alterações dos seus estatutos, registando-se algumas insuficiências como o ato de constituição.

216. Os requisitos legais e regulamentares da existência e do funcionamento das AHB e dos seus CB têm vindo ser observados, em geral, mas o sistema de fiscalização instituído pela ANPC apresenta fragilidades, designadamente, por existirem, embora em número reduzido, AHB sem estatutos adaptados, CB sem quadro de pessoal aprovado, relatórios e contas por entregar à ANPC e à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, reuniões dos órgãos de gestão sem atas e insuficientes mecanismos de prevenção da contratação, direta ou indireta, aos titulares dos órgãos sociais e seus familiares.

Informação financeira prestada pelas AHB (pontos 142 a 150)

217. O exame dos sistemas contabilísticos das AHB revelou insuficiente normalização de procedimentos, ausência de critérios uniformes de classificação e contabilização pouco desagregada de que resultam reportes financeiros e de gestão pouco fiáveis e detalhados.

218. Por seu lado, a ANPC não publicitou de forma clara, detalhada e precisa os apoios às AHB, não efetuou o controlo sistemático das AHB e não estabeleceu, para si e para as AHB, os critérios de escrituração necessários ao inequívoco registo contabilístico e à possibilidade de controlo cruzado de dados. Tais deficiências evidenciaram-se na informação divergente prestada inicialmente pela ANPC e pelas AHB e que posteriormente foi conciliada.

Sistemas de gestão e de controlo (pontos 151 a 180 e 206 a 210)

219. A ANPC dispõe de competência legal e regulamentar e de uma estrutura organizativa (serviços centrais e serviços/comandos operacionais), onde se inclui uma direção de auditoria e fiscalização (DNAF), que lhe permite fiscalizar os seus serviços e as AHB, em especial a atribuição e utilização dos apoios concedidos.

220. Aos serviços da estrutura operacional da ANPC (e.g. CNOS, CDOS) foram também atribuídas competências administrativas e financeiras relacionadas com os apoios às AHB,

largamente coincidente com as dos serviços financeiros centrais, que embora reforcem o respetivo controlo nem sempre satisfazem a segregação de funções.

221. Existem Comandantes de Permanência às Operações pertencentes a AHB, em escala junto do CNOS e dos CDOS e remunerados pela ANPC através, respetivamente, de protocolos com a AHB de Barcarena e das respetivas AHB, situações que carecem de adequado enquadramento e regularização.
222. Em geral, a ANPC utiliza os instrumentos de gestão que lhe são aplicáveis e publicita-os, registando-se algumas insuficiências designadamente na publicitação dos apoios às AHB, no detalhe sobre a execução financeira e na implementação e monitorização das medidas preventivas dos correspondentes riscos.
223. A ANPC, embora não disponha de contabilidade analítica, tem planos, normas operacionais e circulares financeiras que os operacionalizam, assinalando-se, no que respeita aos apoios às AHB: insuficiências no acervo regulamentar (e.g. manuais de procedimentos e normas técnicas nas áreas de contabilidade e administração); ineficaz e inconsequente verificação da atribuição e aplicação efetiva dos apoios; inexistente estrutura de recolha e tratamento de dados que avalie a pertinência dos apoios concedidos.
224. O exame dos processos das transferências para as AHB no âmbito do Programa Permanente de Cooperação (PPC) evidenciou a conformidade com a respetiva regulamentação legal mas com falhas procedimentais e documentais (e.g. verificação da situação tributária e contributiva das AHB regularizada).
225. A atividade operacional da ANPC está largamente informatizada destacando-se o SADO, no apoio à decisão operacional e à gestão de meios humanos e materiais nas ocorrências de proteção e socorro, e o RNBP, na gestão dos recursos humanos dos CB. Porém, constatou-se que tais aplicações não funcionam de forma integrada (e.g. não há controlo automático de incompatibilidades na afetação de bombeiros às equipas) e o SADO não tem ferramentas de registo integrado e complementar das autorizações dos serviços operacionais e centrais para afetação, utilização e controlo de meios.
226. O SADO não procede ao cálculo automático dos apoios (exceto para combustíveis), prevalecendo a utilização de dados em suporte papel e o cálculo manual.

Apoios concedidos às AHB (pontos 181 a 205)

227. Quanto aos apoios às ECIN, verificou-se, por amostragem, que a composição das equipas, as despesas com o pessoal, a documentação emitida e a sua tramitação, respeitam, em geral, o estabelecido, registando-se, contudo, fragilidades, designadamente, por não existir controlo automático de incompatibilidade na afetação dos bombeiros e uniformidade de registos e procedimentos (e.g. presenças, formas de pagamento e documentos de quitação).
228. Quanto aos combustíveis, verificou-se que o SADO calcula, automaticamente, conforme os termos legais, o montante dos apoios a pagar pela ANPC mas não deteta erros nos dados introduzidos e não fornece resultados desagregados, por meio afeto e por ocorrência, impossibilitando o escrutínio pelas AHB. Também se constatou existirem correções e cálculos fora do SADO, que não são repercutidos na sua base de dados, dificultando a reconstituição do cálculo. Pelo que se conclui que o sistema não é fiável, não é transparente (os mapas só dão informação agregada) e não é [facilmente] auditável (a base de dados não é a fonte única do processamento).
229. Quanto aos apoios às despesas de alimentação, verificou-se, por amostragem, a conformidade com os montantes estabelecidos, em geral, embora existam divergências relacionadas com o número e tipo de refeições fornecidas e os operacionais envolvidos nas



ocorrências entre os dados do SADO (que não deteta erros de introdução), o registo documental emitido pelos CB e os montantes processados. Pelo que se conclui que o sistema não é fiável e o procedimento carece de desenvolvimento, incluindo um módulo de cálculo automático.

230. Quanto à reposição e reparação de veículos e de equipamento diverso, constatou-se, por amostragem, que a instrução dos processos decorre, em geral, nos termos legalmente estabelecidos. Salienta-se, porém, a quase exclusividade de fornecedores, a não indicação da concreta ocorrência subjacente (o que dificulta o controlo sucessivo), a não aposição de carimbo nas faturas originais indicando apoio pela ANPC (o que impossibilitaria a submissão da mesma fatura noutros apoios) e a não constatação de verificações regulares, designadamente pela ANPC, aos procedimentos instituídos e à conformidade entre os danos registados, as reparações efetuadas e os apoios concedidos.

RECOMENDAÇÕES

231. O Tribunal recomenda ao Governo, através da Ministra da Administração Interna, que providencie *(i)* a urgente regularização da afetação de pessoal das AHB em funções na ANPC através do adequado enquadramento legal e regulamentar ou da cessação dessa colaboração *(ii)* as disposições que aliviem as AHB da dupla obrigação de envio dos seus relatórios e contas e das alterações estatutárias à ANPC e à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, tendo em conta o estatuído no RJAHB e no regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública.

232. O Tribunal recomenda ao IRN e à ANPC que melhorem a sua articulação, nos termos estabelecidos no RJAHB, com vista ao conhecimento completo do universo das AHB e à publicitação atempada dos respetivos estatutos.

233. O Tribunal recomenda ao Presidente da ANPC que:

- determine ações regulares e consequentes de acompanhamento e controlo da atividade global das AHB, nos termos previstos no RJAHB;
- emita orientações urgentes com vista a: *i)* uniformização da classificação, dos registos contabilísticos e dos procedimentos das AHB associados aos apoios públicos; *ii)* maior clareza, precisão e detalhe dos apoios publicitados no sítio eletrónico da ANPC; *iii)* maior detalhe da informação prestada, a cada AHB, por apoio processado, para que esta o possa escrutinar; *iv)* cabal cumprimento das circulares financeiras, designadamente a verificação da situação tributária e contributiva das AHB antes do pagamento dos apoios e a aposição do carimbo de apoio concedido pela ANPC no original das faturas apresentadas pelas AHB;
- promova o desenvolvimento e a integração das aplicações informáticas por forma a: *i)* incluir automatismos de deteção de erros de introdução e de incompatibilidades; *ii)* centralizar no sistema informático, em exclusivo, os dados necessários e suficientes ao cálculo dos apoios por forma a garantir a completude das bases de dados e permitir a auditoria dos resultados; *iii)* desenvolver módulos de cálculo financeiro dos diversos apoios, com utilização exclusiva dos dados registados no sistema informático, eliminando-se as correções manuais após a extração dos mapas dos processamentos.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

234. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC), que emitiu parecer.

DECISÃO

235. Em Subsecção da 2.^a Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o presente Relatório e os seus Anexos sejam remetidos às seguintes entidades:
 - Ministra da Administração Interna;
 - Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
 - Inspectora-Geral da Administração Interna;
 - Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, que o deverá disponibilizar a todas as AHB e à LBP pela forma que entender mais apropriada;
 - Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil em funções em 2013;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.;
 - Presidentes dos Órgãos de Administração/Direção das AHB de Brasfemes, Miranda do Corvo, Nelas, Mangualde, Parede – "Amadeu Duarte" e Amadora;
 - Representante da Procuradora-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTdC;
- c) Instruir as entidades destinatárias das recomendações para lhe transmitirem, no prazo de 120 dias, as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos;
- d) Fixar o valor global dos emolumentos devidos pela ANPC em 17.164,00 €²⁰¹;
- e) Divulgar o Relatório no sítio eletrónico do TdC.

²⁰¹ Cfr. artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto).



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em sessão de 7 de janeiro de 2016

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros

(José Manuel Monteiro da Silva)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

A Procuradora-Geral Adjunta,



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Conceição Antunes

Auditora-Coordenadora

Coordenação operacional

Fernando Prego

Auditor-Chefe

Equipa de auditoria

Paulo Rodrigues

Técnico Verificador Superior

Sandra Sousa

Técnica Verificadora Superior

Rute Serra

Técnica Superior

Colaboração

Isabel Gil

Auditora

Antónia Pires

Técnica Verificadora Superior

António Santos

Técnico Verificador Superior

Fernanda Cristo

Técnica Verificadora Superior

Lígia Neves

Técnica Verificadora Superior

Manuela Menezes

Técnica Verificadora Superior

Claudia Coelho

Técnica Superior

Julieta Mota

Técnica Superior



ANEXOS

ANEXO 1 – METODOLOGIA.....	57
ANEXO 2 – ESTRUTURA OPERACIONAL DA ANPC.....	59
ANEXO 3 (1) – ORGANOGRAMA DA ANPC (DL n.º 75/2007, com a redação do DL n.º 73/2012)	61
ANEXO 3 (2) – ORGANOGRAMA DA ANPC (DL n.º 73/2013).....	62
ANEXO 4 – DESPESA DA ANPC em 2013.....	63
ANEXO 5 – PROCEDIMENTOS.....	65
ANEXO 6 – NORMAS OPERACIONAIS.....	67
ANEXO 7 – CARACTERIZAÇÃO DAS AHB: Disposições Legais e Regulamentares (extrato do questionário realizado em 2014)	69
ANEXO 8 – CARACTERIZAÇÃO DAS AHB: Tipo e montante dos apoios	71
ANEXO 9 – NORMAS E PROCEDIMENTOS: ECIN e Despesas Extraordinárias	73
ANEXO 10 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....	79



ANEXO 1 – METODOLOGIA

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TdC, Vol. I (MAP-TdC-I). A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas, adaptadas do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TdC, Vol. II (MAP-TdC-II, em utilização experimental). As evidências de auditoria foram documentadas e as opiniões emitidas fundamentadas.
2. Os trabalhos 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.

PLANEAMENTO

3. Os estudos preliminares (EP) tiveram como objetivos: conhecer o enquadramento legal, a estrutura, organização e atividade da entidade auditada, relatórios de fiscalização do TdC e de órgãos de controlo interno; identificar áreas de maior risco; formular uma opinião preliminar sobre os sistemas de gestão e controlo e, conseqüentemente, estabelecer os objetivos de auditoria.
4. Nos EP procedeu-se: à análise da informação constante no “*dossiê permanente*”, e nos sítios na Internet concernentes à matéria objeto da auditoria, tendo em vista especialmente a compreensão e o exame dos processos, de forma a identificar os procedimentos e controlos instituídos e os sistemas associados ao processo de processamento e pagamento dos apoios pela ANPC às AHB. As informações foram obtidas essencialmente de fonte documental, existente no TdC, na rede *web*, ou solicitada às referidas entidades, complementadas com dados recolhidos em visitas e entrevistas com os responsáveis.
5. No decorrer dos EP foi realizado um inquérito a 412 AHB, constituído por um questionário e por Tabelas em *Excel*, tendo 404 AHB respondido ao questionário e 407 preenchido as Tabelas. A análise das correspondentes respostas consta nos Anexos 7 e 8, respetivamente.

Plano Global de Auditoria (PGA)

6. Com base nos EP, foi elaborado o PGA²⁰² que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a identificação das áreas de potencial risco; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; e a calendarização da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

7. Seguiu-se a fase de execução do trabalho de campo tendo em vista: a verificação, dos controlos instituídos, com vista ao exame da sua adequabilidade, complementada com entrevistas com os dirigentes e com os responsáveis das principais áreas de atividade; a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria, que compreenderam as seguintes etapas: exame dos sistemas de gestão e controlo; elaboração do programa de auditoria (PA); realização das verificações.

Exame dos sistemas de gestão e controlo

8. O exame dos sistemas de gestão e controlo teve as seguintes fases: identificação dos sistemas existentes; confirmação do sistema (testes de procedimento); identificação dos pontos-chave do controlo e exame preliminar dos controlos (realização de testes de conformidade); apreciação do funcionamento do sistema. Para o efeito, foram realizadas entrevistas estruturadas, baseadas em questionários padronizados²⁰³, e solicitada a informação necessária para a extração dos dados com vista à seleção da amostra objeto dos testes substantivos a efetuar.
9. Os resultados obtidos permitiram concluir preliminarmente sobre o controlo interno (ambiente de controlo e procedimentos)²⁰⁴.

Programa de Auditoria (PA)

10. Em função do conhecimento da entidade auditada e dos pontos fortes e fracos do sistema de gestão e controlo, foi elaborado o PA²⁰⁵ que incluiu a seleção das amostras, a definição detalhada do Quadro

²⁰² Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV.

²⁰³ Cfr. fichas adaptadas do MAP-TdC-II.

²⁰⁴ Numa escala de: deficiente; regular; bom (cfr. MAP-TdC-II).



Metodológico em que se precisaram os objetivos e se identificam, de forma detalhada, nas áreas a auditar, as operações, registos e documentos a analisar.

11. Para a verificação dos sistemas de gestão e controlo relacionados com a atribuição de apoios às AHB, selecionaram-se, primeiro, as de maior risco²⁰⁶ e, depois, 6 AHB²⁰⁷, com arrastamento dos 3 CDOS a que estavam associadas. Por fim, selecionaram-se para verificação amostras de transações dos referidos apoios nas AHB indicadas. No final, considera-se que a amostra, embora não probabilística, é fortemente indicativa por resultar da aplicação de critérios racionais.

Realização das verificações

12. Foram realizados trabalhos de campo junto da ANPC, do CNOS e das AHB selecionadas e dos respetivos CDOS. Os resultados e seus comprovativos foram documentados digitalmente. Os resultados substantivos alicerçaram as opiniões de auditoria constantes do relato.

RELATO

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

²⁰⁵ Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 25 de junho de 2015.

²⁰⁶ O nível de risco dos apoios baseou-se na extensão do circuito financeiro, desde a comunicação do facto a apoiar até ao correspondente pagamento pela ANPC (medido pelo n.º de entidades envolvidas na comunicação, validação, cálculo, autorização, processamento) e na diferença relativa entre os valores globais transferidos pela ANPC e declarados como recebidos pelo conjunto das AHB. Assim, foram selecionados os apoios às ECIN e às despesas extraordinárias, incluindo combustíveis.

²⁰⁷ A seleção das AHB baseou-se no valor total recebido da ANPC e na diferença relativa entre o valor transferido pela ANPC e declarado como recebido pelas AHB, ambos nos apoios previamente selecionados. Assim, selecionou-se: CDOS de Lisboa: AHB da Amadora e da Parede; CDOS de Coimbra: AHB de Brasfemes e de Miranda do Corvo; CDOS de Viseu: AHB de Nelas e de Mangualde.



ANEXO 2 – ESTRUTURA OPERACIONAL DA ANPC

1. Na ótica operacional, e com vista a assegurar o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os agentes de proteção civil no respeito pela sua autonomia própria, a organização interna da ANPC compreende o CNOS e os CDOS e, com a LOANPC-2013, os ADOS. As competências destes comandos são as previstas no âmbito do SIOPS, sem prejuízo de outras competências que lhe forem conferidas por lei.
2. O CNOS é constituído pelo CONAC, que o dirige, pelo 2.º CONAC (que coadjuva o primeiro) e por três adjuntos de operações nacionais e compreende células operacionais de planeamento e operações, de logística e comunicações e de gestão de meios aéreos dirigidas por chefes de células operacionais. O 2.º CONAC, os adjuntos de operações nacionais e os chefes de células operacionais dependem hierarquicamente do CONAC e exercem as competências e funções que este determinar.
3. As competências do CNOS e das respetivas células operacionais são as previstas no âmbito do SIOPS, do qual resulta que são competências do CNOS, entre outras, garantir o funcionamento, a operatividade e a articulação com todos os agentes de proteção civil integrantes do sistema de proteção e socorro e coordenar operacionalmente os comandos dos ADOS.
4. À célula operacional de planeamento, operações, monitorização e avaliação do risco e informações compete, entre outras, assegurar o funcionamento permanente do comando nacional, encaminhando os pedidos de apoio formulados e assegurando a ligação entre serviços, estruturas e principais agentes de proteção civil e socorro e a monitorização permanente da situação nacional e a atualização de toda a informação relativa às ocorrências e ao empenhamento de meios e recursos, garantindo o registo cronológico da evolução das situações, nomeadamente a que decorrer de acidentes graves ou catástrofes.
5. À célula operacional de logística e de comunicações compete, entre outras, assegurar o levantamento dos meios e recursos e inventariar as carências, propondo as soluções adequadas para fazer face a acidentes graves ou catástrofes e supervisionar e assegurar o acondicionamento, o controlo, a manutenção, o funcionamento e o transporte dos equipamentos de reserva estratégica existentes.
6. À célula operacional de gestão de meios aéreos compete assegurar a ligação e o apoio aos meios aéreos de outros agentes de proteção civil, quando ao serviço da ANPC, estudar e planear o apoio logístico ao nível nacional de apoio às operações aéreas e propor as soluções mais adequadas à gestão do dispositivo aéreo e articular com os serviços competentes as matérias relativas à operacionalidade da rede de comunicações aéreas.
7. Os ADOS²⁰⁸ são dirigidos pelo CADIS²⁰⁹ (que depende hierarquicamente do CONAC, sem prejuízo das dependências funcionais das direções nacionais da ANPC), cujas competências são as previstas no SIOPS, sem prejuízo de outras que lhes forem conferidas por lei, competindo-lhe, ainda, assegurar a articulação operacional permanente com os CODIS e com os 2.ºs CODIS no seu âmbito territorial. A racionalização dos meios de proteção e socorro é efetuada ao nível das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais.
8. Nos termos do SIOPS, a estrutura de apoio ao CADIS é assegurada por um CDOS da sua área de âmbito territorial, a designar pelo CONAC, competindo-lhe, sem prejuízo de outras competências previstas na lei, e no seu espaço territorial garantir o funcionamento, a operacionalidade e a articulação com todos os agentes de proteção civil integrantes do sistema de proteção e socorro no âmbito dos distritos englobados no respetivo comando de agrupamento distrital e coordenar operacionalmente os CDOS²¹⁰.
9. Em cada distrito existe um CDOS, constituído pelo CODIS, que o dirige (depende hierarquicamente do

²⁰⁸ Os ADOS são os 5 seguintes: Norte (distritos de Braga, Bragança, Porto, Viana do Castelo e Vila Real), Centro Norte (distritos de Aveiro, Coimbra, Guarda e Viseu), Centro Sul (distritos de Castelo Branco, Leiria, Portalegre e Santarém), Sul (distritos de Beja, Évora, Lisboa e Setúbal) e Algarve (distrito de Faro).

²⁰⁹ Substituídos nas suas faltas e impedimentos por um CODIS do seu âmbito territorial a designar pelo CONAC.

²¹⁰ São, ainda, competências do CADIS: assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos ou a envolver requeiram a sua intervenção; assegurar a coordenação e a direção estratégica das operações de socorro interdistritais; acompanhar em permanência a situação operacional no domínio das entidades integrantes do SIOPS; assegurar a execução das diretivas e normas operacionais e difundir-las aos escalões inferiores para planeamento ou execução; propor os dispositivos de agrupamento distrital, os planos de afetação de meios e as ordens de operações; estabelecer um dispositivo de agrupamento distrital com vista à eficiência na resposta operacional e ao reforço imediato e articulado de TO; garantir a elaboração de planos prévios de intervenção interdistritais.



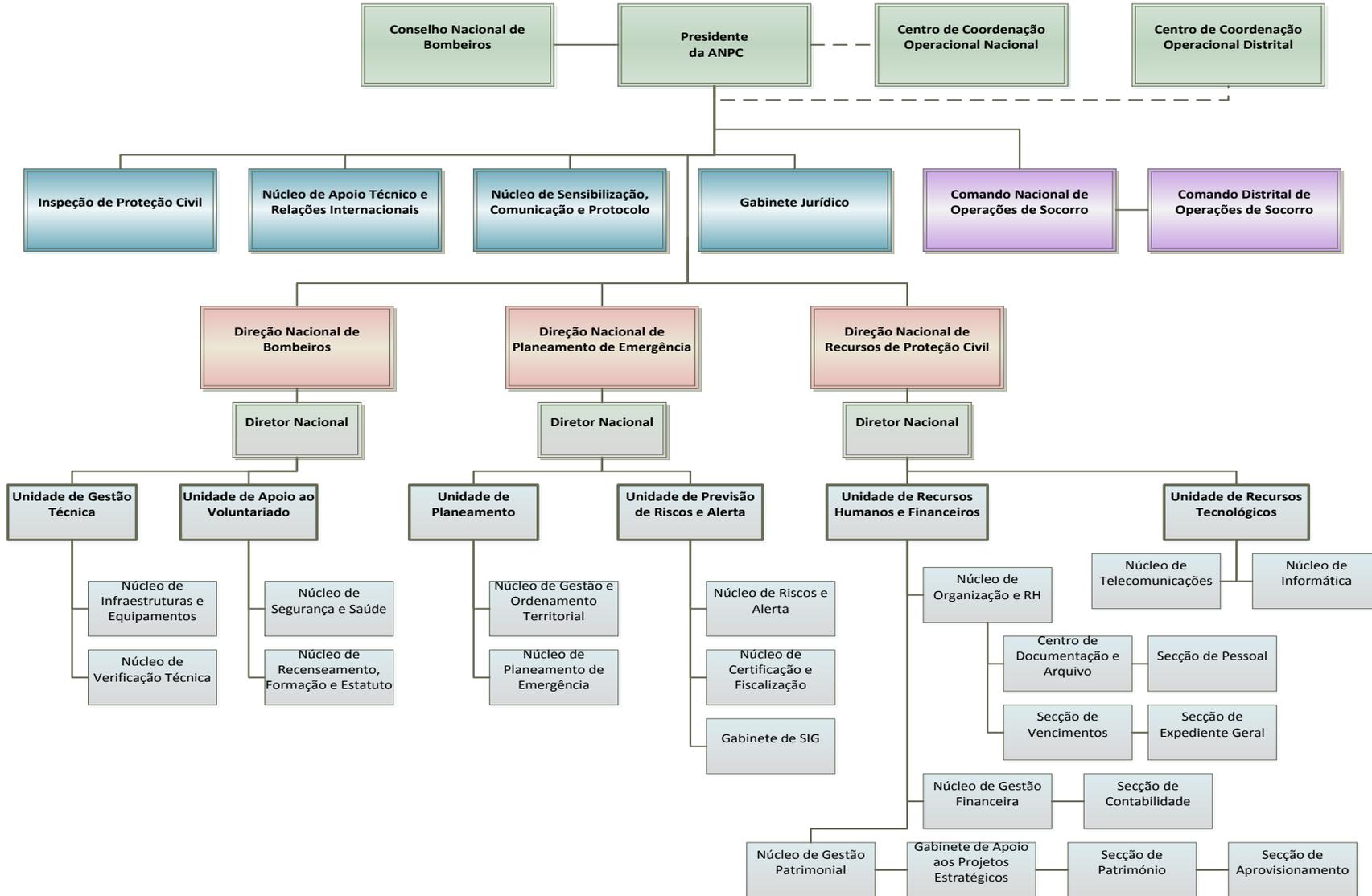
CADIS, sem prejuízo das dependências funcionais das Direções Nacionais da ANPC), coadjuvado pelo 2.º CODIS que depende hierarquicamente do primeiro, cujas competências são as previstas no SIOPS, sem prejuízo de outras que lhes forem conferidas por lei, competindo-lhe, ainda, assegurar a articulação operacional permanente com os comandantes operacionais municipais.

10. Nos termos do SIOPS, sem prejuízo de outras competências previstas na lei, são competências do CDOS garantir o funcionamento, a operatividade e a articulação com todos os agentes de proteção civil do sistema de proteção e socorro no âmbito do distrito e assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos ou a envolver requeiram a sua intervenção²¹¹.
11. No CNOS e nos CDOS funcionam salas de operações e comunicações dotadas, entre outros, de operadores de telecomunicações.

²¹¹ São, ainda, competências do CDOS: mobilizar, atribuir e empregar o pessoal e os meios indispensáveis e disponíveis à execução das operações; assegurar a gestão dos meios aéreos a nível distrital; assegurar a coordenação, no respeito pela sua direção e comando próprios, de todas as entidades e instituições empenhadas em operações de socorro; apoiar técnica e operacionalmente as comissões distritais de proteção civil; propor os dispositivos distritais, os planos de afetação de meios técnicos ou humanos e as ordens de operações.

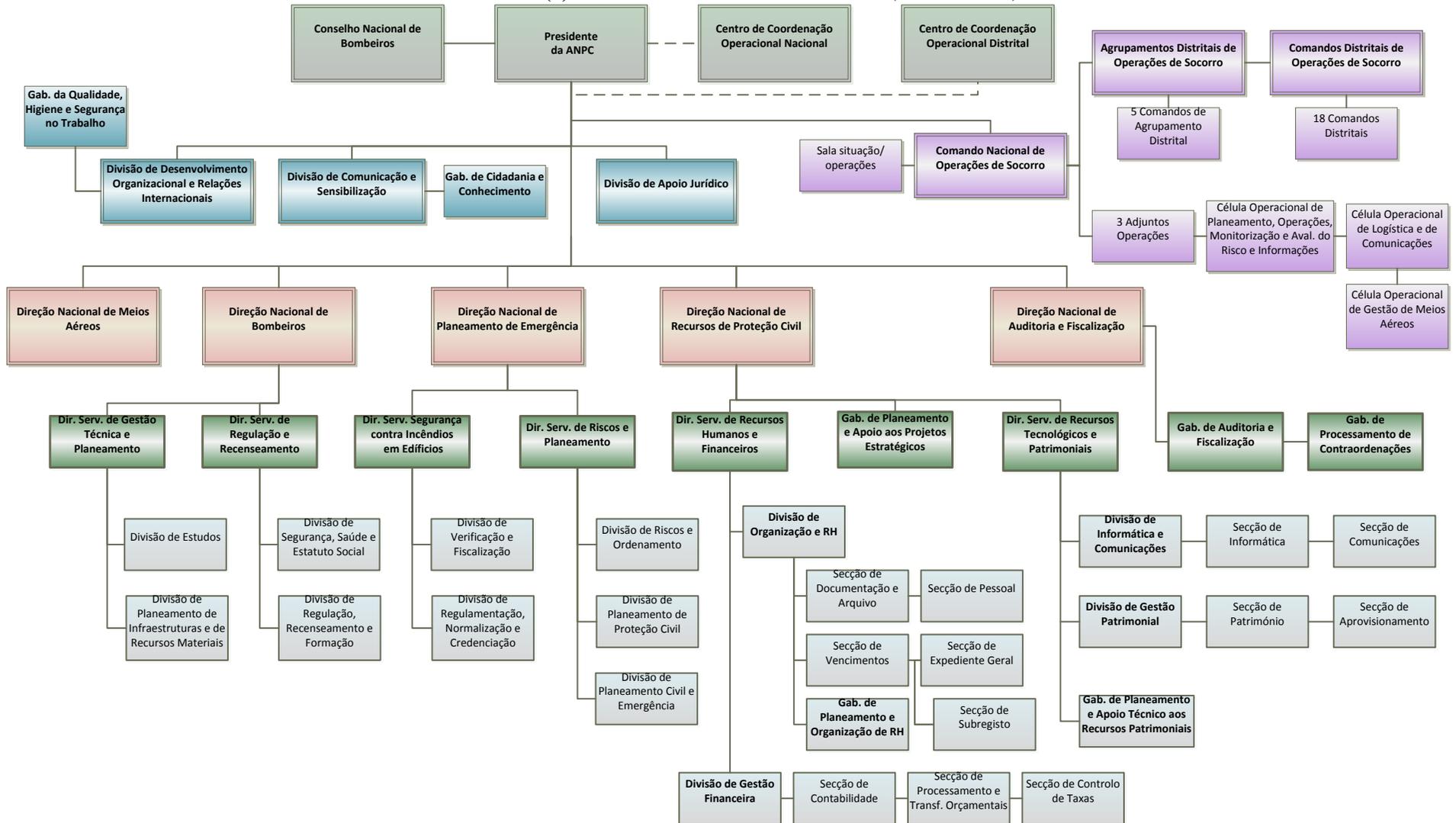


ANEXO 3 (1) – ORGANOGRAMA DA ANPC (DL n.º 75/2007, com a redação do DL n.º 73/2012)





ANEXO 3 (2) – ORGANOGRAMA DA ANPC (DL n.º 73/2013)





ANEXO 4 – DESPESA DA ANPC em 2013

Unidade: m€

Classificação económica	OE	Receitas Próprias	Fundos Comunit.	Total	Peso %
01.Despesas com pessoal	7.128			7.128	5,0
02.Aquisição de bens e serviços	46.886	1.131	96	48.113	33,9
04.Transferências correntes	27.816	55.174		82.990	58,5
04.01.02 Privado		7			
04.03.01 Estado	861	300		1.161	0,6
04.05.01 Continente	660	547		1.207	0,7
04.07.01 Instituições sem fins lucrativos	26.218	54.320		80.539	18,9
04.08.02 Outras	45			45	38,3
04.09.01 Resto do mundo	31			31	0,0
06.Outras despesas correntes	19			19	0,0
07.Aquisição de bens e serviços de capital	917	213	1.762	2.891	2,0
08.Transferências de capital	420	347		767	0,5
08.05.01 Continente	28	23		51	0,0
08.07.01 Instituições sem fins lucrativos	391	325		716	0,5
TOTAL	83.185	56.864	1.858	141.908	100,0

Fonte: Mapa Fluxos de Caixa -ANPC-2013



ANEXO 5 – PROCEDIMENTOS

Despesas com pessoal integrado permanentemente no DECIF	
a)	CODIS/CDOS: <ul style="list-style-type: none">– cumprir a NOP 2101 (Forças dos Bombeiros do DECIF), proceder ao acompanhamento permanente do pessoal integrado no DECIF e, caso seja detetada alguma irregularidade, informar a AHB, o CB e a DNAF (sendo que à DNAF deve a indicar as medidas adotadas e o parecer do CODIS);– enviar mensalmente (até ao dia 12) ao CNOS declaração (confirmativa do arquivo das declarações entregues pelos comandantes dos CB, onde constem as faltas ao DECIF) acompanhada de quadro com as faltas verificadas (por ECIN e ELAC dos CB e PAL, PACMAS e CPO) relativamente ao efetivo pago no mês anterior;– organizar e arquivar os processos mensais constituídos por mapas de pagamento e mapas de faltas (respetivamente, modelos Anexos 1 a 6 e 7 a 12 à CF)²¹² (todos os documentos devem ser datados e assinados pelo CODIS);– validar os mapas de pagamento;
b)	CONAC/CNOS: validar os dados recebidos do CODIS e enviar à DNRPC/DSRHF (até dia 15);
c)	DNRPC/DSRHF: comunicar à DNAF as faltas apuradas por CB e por distrito (até dia 20) e proceder à dedução daquelas nos pagamentos a efetuar no mês. Efetuar os pagamentos mensais (até dia 8) e os acertos finais, com base nos mapas de faltas (em setembro e outubro).
Despesas extraordinárias com IF	
Meios de reforço para IF (CRIF, GRIF, GRUATA ou EPCO)	
a)	CODIS/CDOS: <ul style="list-style-type: none">– cumprir a NOP 2202, visar e enviar ao CNOS as listagens com a composição dos grupos/equipas (ORMOV - modelo Anexo 13 à CF) e as listagens do efetivo empenhado diariamente (modelo Anexo 14 à CF), devidamente datadas e assinadas;– organizar e arquivar os processos, constituídos pela Ordem preparatória de movimento (ORMOV – modelo Anexo 13 à CF), listagem do efetivo (modelo Anexo 14 à CF), Ordem de missão terrestre (ORMIS – modelo Anexo 14 à CF) e Relatório de missão (RELMIS – modelo Anexo 16 à CF) (todos os documentos devem ser visados pelo CODIS);
b)	CONAC/CNOS: validar as listagens (modelo Anexo 14 à CF) e enviar à DNRPC os Mapas de pagamento e os dados sobre as faltas verificadas.
Outras despesas extraordinárias (reposição e reparação de viaturas, danos em equipamento, alimentação e salários perdidos)	
c)	CODIS/CDOS: <ul style="list-style-type: none">– informar de imediato (após comunicação pela entidade detentora do CB) o CNOS sobre acidentes de que resultou perda total de veículo;– elaborar o relatório do acidente (também pode ser elaborado pela DNAF);– receção dos processos instruídos pelas AHB (no prazo de 30 dias);– analisar os processos (tendo por base os RO e os documentos de despesa apresentados) e remessa dos mesmos, totalmente instruídos, ao CODIS (no prazo de 5 dias úteis);– elaborar propostas de comparticipação devidamente fundamentadas (de acordo com o modelo Anexo 17 da CF);– instruir e remeter processos (e.g. de reposição de veículos) para a Sede/ANPC;– emitir parecer sobre a aquisição, pela AHB, de viatura nova ou usada em alternativa à reparação;– comprovar, para efeitos de comparticipação da ANPC, que o equipamento danificado (no pré-posicionamento e no combate aos IF) não é recuperável;– organizar e arquivar os processos.
Presidente da ANPC	
– Decide as comparticipações a atribuir (até 20 de novembro)	

²¹² Por inexistência nas AHB de mecanismos fiáveis de controlo de assiduidade dos bombeiros, são suportadas apenas por declarações das faltas ocorridas, emitidas pelos Comandantes dos CB.



ANEXO 6 – NORMAS OPERACIONAIS

1. A ANPC, no cumprimento da sua missão operacional, emana diretivas operacionais nacionais (DON), entre elas, a DON n.º 1/2010 - DIOPS²¹³, na sequência do estabelecido no SIOPS. Este instrumento operacional prevê o planeamento, organização, coordenação e comando operacional DIOPS, constituindo-se como documento de referência para os planos, diretivas ou ordens de operações de outras entidades da área da proteção e socorro. Descreve ainda em que consiste e como se articula o sistema de gestão de operações (SGO)²¹⁴.
2. O DIOPS, de execução permanente, aplica-se a todo o território continental e a todas as entidades envolvidas na proteção e socorro, servindo de referência ao planeamento da gestão das situações de emergência, com exceção, designadamente, dos IF (regulados operacionalmente através da DON n.º 2 – DECIF²¹⁵).
3. O DIOPS compreende as estruturas de direção e coordenação política²¹⁶, de coordenação institucional²¹⁷ e de comando operacional²¹⁸, meios aéreos²¹⁹, unidades²²⁰ e forças de empenhamento permanente (designadamente os CB e as suas EIP)²²¹.
4. Quanto às EIP, o DIOPS estabelece que são unidades profissionais dos CB, de intervenção na área do município, cuja constituição é protocolada entre a ANPC, CM e AHB, e articulam-se através do respetivo CB, operacional e permanentemente com o CDOS competente.
5. O DIOPS refere ainda que as AHB disponibilizam meios, recursos e pessoal para a resposta operacional e ainda prestam apoio logístico na área da atuação do seu CB.
6. Dimanou ainda a ANPC a DON n.º 2 - DECIF, anualmente atualizada²²², subsidiária da DON n.º 1 - DIOPS²²³. O DECIF prevê garantir em permanência uma resposta operacional adequada e articulada, em conformidade com o grau de gravidade e a probabilidade de ocorrência de IF durante os períodos de perigo considerados.
7. O DECIF é o instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional onde se define a arquitetura da estrutura, a forma da coordenação institucional e a atuação operacional das forças integrantes do SIOPS, no âmbito da defesa da floresta contra incêndios, na vertente da proteção e socorro, aplicando-se a todos os organismos e instituições envolvidas em todo o território continental.
8. Aquela Diretiva serve de base à elaboração dos Planos de Operações (PLANOP) de resposta a IF, à elaboração dos Planos das Áreas Protegidas, e de referência à elaboração de todas as Diretivas, Planos ou Ordens de Operações de todos os agentes e entidades integrantes do DECIF.
9. Em 2013, foram introduzidas alterações significativas ao DECIF, destacando-se as equipas de intervenção denominadas GRUATA, constituídas por elementos integrantes dos CB, à ordem do CNOS, com vista ao ataque ampliado aos IF²²⁴, a ativação de mais CMA (37, ao invés de 36, previstos

²¹³ Em vigor em 2013, atualiza a DON n.º 1/2009 – DIOPS. Homologada pelo Secretário de Estado da Proteção Civil em 5 de janeiro de 2010.

²¹⁴ O SGO é uma forma de organização de um TO, que é utilizada seja qual for a importância e o tipo de ocorrência e desenvolve-se de uma forma modular, sendo da responsabilidade do Comandante das Operações de Socorro (COS).

²¹⁵ Constituem também exceção ao preceituado na DON n.º 1 – DIOPS, as situações relacionadas com eventos sísmicos, tsunamis, acidentes nucleares, radiológicos, biológicos ou químicos, matérias perigosas, acidentes com aeronaves, as quais são reguladas em dispositivos operacionais especializados.

²¹⁶ O Ministro da Administração Interna e o Presidente da CM e as Comissões Nacional, Distrital e Municipal de Proteção Civil.

²¹⁷ O CCON, CCOD e a Comissão Municipal de Proteção Civil.

²¹⁸ O CNOS, CDOS, o Comandante Operacional Municipal (COM), o Comandante do CB e o COS.

²¹⁹ Helicópteros de Socorro e Assistência, Helicópteros de Avaliação e Reconhecimento, Helicópteros de Ataque Inicial e Helicópteros de Ataque Ampliado.

²²⁰ As BAL, Bases de Helicópteros em Serviço Permanente, CMA e a Unidade de Reserva Logística (URL) da ANPC.

²²¹ São também consideradas forças de intervenção permanente, o GIPS da GNR e a FEB da ANPC.

²²² A DON em vigor em 2013 foi homologada pelo Secretário de Estado da Administração Interna, em 11 de março.

²²³ Aplicando-se-lhe, por inerência, as estruturas de direção e coordenação políticas, de coordenação institucional e comando operacional, definidas na DON n.º 1 – DIOPS.

²²⁴ A constituição de GRUATA vem no seguimento da intenção do CONAC em constituir um dispositivo permanente, à sua ordem, para intervenção estruturada em ataque ampliado a IF. Neste sentido, a forma conseguida é a contratualização,



Tribunal de Contas

- em 2012 e 2013) e alterações ao nível da constituição de equipas de intervenção, acrescidas de elementos na sua composição.
10. As forças empenhadas permanentemente do DECIF são, designadamente, os CB, a FEB, as EIP e os GIPES. No TO, as forças organizam-se nas seguintes unidades, entre outras: CRIF; GRUATA; GRIF; GCIF; BCIN; ECIN; ELAC; e EPCO.
 11. A organização do DECIF é flexível e diferenciada, consoante as fases de perigo (ALFA, BRAVO, CHARLIE, DELTA E ECHO²²⁵) e o estado de alerta do SIOPS ativado (normal ou especial²²⁶).
 12. Constituem ainda instrumentos de cariz operacional, os planos de operações nacionais (PON)²²⁷, normas de execução permanente (NEP), instruções operacionais (INSTROP) e normas operacionais permanentes (NOP). Destes, destacam-se as NOP, que estabelecem procedimentos técnicos ou operacionais aplicáveis às situações de operações de socorro e, nomeadamente, a constituição e o modo de funcionamento das equipas de intervenção.
 13. Anualmente é dimanada uma CF²²⁸ que prevê os critérios e procedimentos a utilizar na comparticipação dos encargos com o pessoal integrado no DECIF e ainda com as despesas extraordinárias com IF. Estes apoios financeiros – despesas com reposição e reparação de veículos, alimentação, salários perdidos, danos em equipamento e combustível - têm como destinatários as entidades detentoras de CB.
 14. A análise evolutiva da CF evidencia que: em 2013 foram densificados os processos, através de regras administrativas de controlo executadas pela estrutura operacional, e alterações no modo de processamento e pagamento de despesas com pessoal integrado no DECIF; em 2015, compilaram-se as CF em vigor, para os diferentes dispositivos e a sua execução. Com efeito, a CF-2012 não mencionava, a título de exemplo, comparticipação com combustíveis. Com a CF-2013, os valores a participar eram de €1,20/litro – gasóleo e €1,37/litro – gasolina, com uma cadência bimestral²²⁹ e estabeleceu-se o controlo administrativo-financeiro destas despesas através do SADO.
 15. No que concerne ao pessoal integrado no dispositivo, a CF-2013 alterou o valor das comparticipações com encargos dos CB que integram o DECIF²³⁰ que se mantiveram inalterados até 2015. A CF-2014 estabelece que todos os movimentos relativos a pessoal sejam inscritos no SADO. A DF 2015 inscreve *ex novum*, os valores de comparticipação relativamente a OPAL e OPAT.
 16. Na CF-2013 são densificados os critérios relativos a reposição e reparação de veículos²³¹, danos em equipamento, alimentação e salários perdidos. A CF-2014, determina que todos aqueles procedimentos sejam registados no SADO. No que concerne a danos em equipamento, refere-se expressamente que não serão comparticipadas despesas com telefones, telemóveis e computadores.
 17. Em 2014 e 2015, os procedimentos relativos a danos em equipamento diverso, devem ser registados no SADO. Quanto às despesas com rendições²³², surgem reguladas pela primeira vez. A partir de 2014 a intervenção do CDOS passa a ter mais relevo ao nível do controlo interno e registo de movimentos.

prevista na Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, através das entidades detentoras dos CB, dos meios humanos e materiais necessários à sustentação destes GRUATA (cfr. DECIF-2013).

²²⁵ Fase ALFA - de 01 janeiro a 14 maio; Fase BRAVO - de 15 maio a 30 junho; Fase CHARLIE - de 01 julho a 30 setembro; Fase DELTA - de 01 outubro a 31 outubro e Fase ECHO - de 01 novembro a 31 dezembro.

²²⁶ O alerta especial compreende os níveis azul, amarelo, laranja e vermelho, progressivos conforme a gravidade da situação e o grau de prontidão que esta exige.

²²⁷ Documentos orientados para operações visando alcançar um objetivo, num espaço e tempo determinado.

²²⁸ Em 2015, denominada Diretiva Financeira.

²²⁹ Em 2015 o pagamento passou a ser mensal. As despesas passaram a ser elegíveis, durante o período DECIF, desde que realizadas com combustíveis das equipas de apoio psicológico (EAP), sempre que ocorridas em deslocações relacionadas com a proteção e socorro, quando for declarado estado de alerta especial de nível amarelo ou superior. Os critérios de elegibilidade desta despesa foram definidos em 2015.

²³⁰ e.g. ELAC, CPO, ECIN, PAL e PACMA.

²³¹ Na CF-2015 determina-se, acerca da reparação de veículos, que sempre que estejam em causa valores superiores a 5000€, deverá a reparação ser precedida de vistoria do CODIS, devendo ainda serem apresentados três orçamentos.

²³² A DF-2015 estabelece que estas sejam registadas no SADO, devendo as requisições ser feitas pelo CDOS/CNOS, de modo a que a despesa seja elegível.



Tribunal de Contas

ANEXO 7 – CARATERIZAÇÃO DAS AHB: Disposições Legais e Regulamentares (extrato do questionário realizado em 2014)

Questão	Resposta
1. Identificação da AHB	
1.5. Data da homologação do CB da AHB, pela ANPC, ou entidade que a antecedeu.	272 R; 132 NR
1.6. Foi feita a adequação dos estatutos ao RJAHB (<i>cf. artigo 51.º do RJAHB</i>)?	376 S; 11N; 17 EC
2. Identificação do Corpo de Bombeiros (CB)	
2.3. Tem Regulamento Interno aprovado pela ANPC (<i>al. a) do n.º 2 do artigo 6.º RJCB</i>)?	380 S; 4 N; 4 EC; 16 NR
2.4. O Regulamento Interno foi adaptado ao RJCB (<i>cf. artigo 25.º RJCB</i>)?	354 S; 15 N; 9 EC; 26 NR
2.5. O quadro de pessoal do CB foi homologado pela ANPC (<i>al. b) do n.º 2 do artigo 6.º do RJCB</i>)?	373 S; 1 N; 7 EC; 23 NR
3. Organização da AHB (relativa a 2013)	
3.1. Foram lavradas atas das reuniões da AG-Assembleia Geral (<i>n.º 3 do artigo 12.º do RJAHB</i>)?	402 S; 1 AV; 1 N
3.2. Foram lavradas atas das reuniões dos órgãos sociais (<i>n.º 3 do artigo 12.º do RJAHB</i>)?	393 S; 4 N; 7 AV
3.3. Existe inventário de bens?	272 S; 33 N; 99 INC
3.4. N.º de membro (da OTOC) do Técnico Oficial de Contas	321 S; 83 NR
3.5. Nome do Técnico Oficial de Contas	342 S; 62 NR
3.6. Como é efetuado o controlo da proibição de contratações com membros e familiares dos corpos sociais e sociedades em que tenham interesses (<i>cf. n.º 4 do artigo 24.º do RJAHB</i>)	387 S; 17 NR
3.7. Indique se algum membro dos órgãos sociais foi remunerado em 2013	8 S; 396 N
4. Relatório e Contas de 2013 da AHB	
4.3. O relatório e contas aprovado foi remetido ao MAI, através da ANPC? (<i>cf. al. c) do artigo 40.º do RJAHB</i>)	391 S; 13 N
4.7. Foi entregue à AT a declaração de IRC relativa a 2013	373 S; 31 N

NOTAS: R – responde; NR - não responde; S - sim; N - não; EC - em curso; AV - às vezes; INC – incompleto. Total de respostas: 404



ANEXO 8 – CARATERIZAÇÃO DAS AHB: Tipo e montante dos apoios

Unidade: m€

TIPO APOIO	ANPC ²³³	AHB ²³⁴	DIVERGÊNCIAS*	
			Valor	%
Combustíveis	2.983	2.451	531	18%
PPC	22.315	21.518	797	4%
EIP	4.314	4.649	-334	-8%
GRUATA	554	401	153	28%
CNOS/CDOS	54	93	-39	-72%
GRIF Brigada EPCO	553	847	-294	-53%
Aniversário/Fundação	251	144	107	43%
Prevenção na Serra Estrela	36	15	22	60%
Operação Fátima	4	4	0	0%
GIPE	614	1.064	-450	-73%
ECIN	17.917	16.557	1.360	8%
Despesas extraordinárias	14.488	14.796	-308	-2%
Outros protocolos	671	679	-8	-1%
TOTAL	64.666	63.217	1.449	2%

Fonte: ANPC – Mapa de subsídios atribuídos às AHB (considerados os valores transferidos para as 407 AHB que preencheram as tabelas); valores informados pelas 407 AHB.

Nota: * As divergências assinaladas respeitam aos montantes transferidos pela ANPC e aos comunicados ao TdC pelas AHB nos questionários. Posteriormente, verificou-se nas AHB da amostra que as diferenças respeitavam, essencialmente, a designações diferentes das utilizadas pela ANPC e à inclusão de apoios de outras entidades, o que se supõe terá acontecido noutras AHB.

²³³ No total da ANPC foi deduzido o montante das Reposições.

²³⁴ A informação prestada pelas AHB nas Tabelas em Excel foi sujeita à harmonização de designação de apoios e da identificação da entidade financiadora (com vista a possibilitar a comparabilidade com a informação fornecida pela ANPC), designadamente as colunas “programa_apoio” e “ent_publica_f financiadora” da Tabela 1 e as colunas “funções” e “financiador” da Tabela 2.



ANEXO 9 – NORMAS E PROCEDIMENTOS: ECIN e Despesas Extraordinárias

A - EQUIPAS DE COMBATE A INCÊNDIOS

NORMAS OPERACIONAIS

1. A DON n.º 2 – DECIF-2013, estabelece e enquadra as forças de combate e, entre as forças constituídas pelos CB, relevam-se as ECIN as quais podem integrar outras forças de intervenção, designadamente:
 - BCIN composta por dois ECIN e uma ELAC²³⁵, num total de 12 bombeiros;
 - GCIF²³⁶, constituído por distrito, preferencialmente a partir das ECIN e ELAC, agrupando meios dos CB à ordem dos CDOS, com o objetivo de reforçarem o TO no distrito, num total de 26 bombeiros.
2. A NOP 2101/2012, “*Forças dos Bombeiros do DECIF*”, de 5 de junho²³⁷, foi elaborada pelo CONAC e homologada pelo Presidente da ANPC, que, do ponto de vista operacional, define o âmbito de recrutamento, funções e atribuições, incompatibilidades, organização e funcionamento das ECIN, entre outros.

Criação e composição

3. De acordo com a NOP 2101/2012, as ECIN têm como principal objetivo assegurar a imediata e permanente resposta de ataque inicial (ATI) em IF.
4. Cada ECIN é constituída por um veículo de combate a incêndios (VCI)²³⁸ e por 5 bombeiros²³⁹, incluindo um chefe de equipa²⁴⁰ e um motorista com formação em condução fora-de-estrada, não sendo permitida a inclusão de bombeiros recrutas, estagiários cadetes, infantes ou elementos dos quadros de comando, honra e reserva.
5. Em casos devidamente justificados, com autorização do CODIS, territorialmente competente, poderão as ECIN ser integradas por elementos de mais do que um CB.

Funcionamento

6. As ECIN devem manter-se prontas a intervir durante 24 horas, devidamente uniformizadas e munidas do respetivo equipamento de proteção individual (EPI). O serviço deverá ser efetuado em escala rotativa, de forma a evitar o cansaço resultante de dias seguidos de intervenção.
7. Os elementos das ECIN, fora das horas de descanso e intervenção, deverão estar ocupados na execução, designadamente, das tarefas seguintes: reconhecimento pontual e excecional das zonas mais sensíveis da sua área de atuação; treino operacional, incluindo atividades de preparação física, sem prejuízo da saída imediata; manutenção e limpeza do equipamento e instalações operacionais.
8. Os veículos afetos às ECIN deverão possuir apólice de seguro válido e inspeção periódica atualizada, assim como o plano de manutenção preventiva em dia.

Controlo e fiscalização

9. No âmbito do controlo e fiscalização pela IPC/DNAF, cada AHB deve ter afixada, no local de funcionamento, acessível e de fácil consulta, uma escala de serviço, onde conste de forma clara o dia, o período de serviço, o número mecanográfico, o nome e a categoria de cada elemento que desempenha funções no âmbito do DECIF.
10. Ao Comandante do CB compete assegurar a existência de relatórios de presenças, com o número

²³⁵ Equipa constituída por 2 ou 3 bombeiros e um meio técnico de apoio logístico às operações.

²³⁶ Constituídos por 4 veículos de combate a incêndios (VCI), 2 veículos tanque tático (VTT), 1 veículo de comando tático (VCOT).

²³⁷ Entretanto revogada pela NOP 2101/2014, de 17 de abril, e pela NOP 2101/2015, de 27 de abril.

²³⁸ Adaptado à sua área de atuação devidamente equipado para a intervenção imediata, com ferramentas manuais e respetiva guarnição.

²³⁹ Exclusivamente Oficiais-Bombeiros ou Bombeiros no quadro ativo dos CB.

²⁴⁰ Categoria mínima de Bombeiro de 1.ª formação.



Tribunal de Contas

mecanográfico e nome de cada um dos elementos da ECIN, assinados pelos bombeiros, de acordo com os turnos e horários de serviço prestados.

11. São responsáveis pelo cumprimento da NOP, no âmbito das suas competências, o Comandante dos CB e o CODIS.

NORMA FINANCEIRA

12. Os critérios e procedimentos referentes à comparticipação, pela ANPC, dos encargos suportados pelos CB relativamente aos elementos das ECIN, no período de 15 de maio a 15 de outubro, encontram-se estabelecidos na CF-2013, de 14 de março.
13. Em 2013, para os elementos que compõem cada ECIN foi estabelecida a comparticipação do valor diário (24h) de 45,00€/por unidade.
14. A CF-2013 refere que o CODIS, no seu distrito, deverá executar os procedimentos previstos na NOP 2101/2012 e proceder ao acompanhamento permanente do pessoal integrado no DECIF, sendo responsável, solidariamente, pelo não cumprimento das formalidades inerentes à sua constituição e funcionamento.
15. Deve ainda ser assegurado, mensalmente, o cumprimento da tramitação processual seguinte:
- até ao 5.º dia útil, cabe aos comandantes dos CB entregar ao CODIS uma declaração, onde constem as faltas verificadas ao DECIF no mês anterior;
 - até ao dia 12, cabe ao CODIS enviar ao CNOS, por *e-mail*, declaração confirmativa do arquivo das declarações dos comandantes dos CB, acompanhada de um quadro com as faltas verificadas relativamente ao efetivo pago no mês anterior;
 - até ao dia 15, cabe ao CNOS validar os dados recebidos dos CODIS e enviá-los à URHF/DSRHF;
 - até ao dia 20, compete à URHF/DSRHF comunicar à IPC/DNAF, as faltas apuradas por CB e por distrito, e proceder à sua dedução nos pagamentos a efetuar no mês.
16. Os pagamentos têm a periodicidade mensal cujo cálculo é efetuado tendo por base o “*Mapa de Pagamentos*” (Anexo 1 da CF-2013), elaborado até ao 8.º dia útil de cada mês (de acordo com a previsão ajustada para o respetivo mês), datado e validado pelo CODIS, e datado e visado pelo CONAC, sendo enviado à URHF/DSRHF até ao dia 15 de cada mês.
17. Os acertos finais são efetuados tendo em conta a informação constante do “*Mapa de faltas*”²⁴¹ : no dia 30 de setembro, para os CB que não integrarem o DECIF em outubro; ou no dia 15 de outubro, para os CB que integrem o DECIF nesse mês.
18. Os processos compostos pelos mapas acima referidos devem encontrar-se arquivados no CDOS, por fase de dispositivo e, dentro de cada fase, por mês.

B - DESPESAS EXTRAORDINÁRIAS

19. Os critérios, procedimentos, níveis e competências de autorização/controlo, circuitos e modelos documentais relativos, designadamente, à comparticipação das despesas com pessoal integrado no DECIF e despesas extraordinárias com IF, constam da CF-2013 que, em anexo, publica os modelos de mapas de registo dos eventos, informações e confirmações/autorizações que suportam a atribuição de apoios às AHB.
20. Os tipos, características, classificações, normalização técnica e dotações mínimas de veículos e demais equipamentos operacionais que podem ser detidos pelos CB, dos diversos tipos e espécies, são definidos por regulamento da ANPC, ouvido o CNB, e homologados por despacho do MAI²⁴².
21. O DECIF-2013 refere que de acordo com despacho do Presidente da ANPC, as AHB são ressarcidas das despesas decorrentes da atividade extraordinária de combate aos IF e abonados de subsídio diário a atribuir ao seu pessoal empenhado no DECIF, nomeadamente quando determinado o estado de alerta

²⁴¹ Anexo 7 da CF-2013.

²⁴² Cfr. artigo 8.º do RJCB e Regulamento de especificações técnicas de veículos e equipamentos operacionais dos CB (despachos do Presidente da ANPC n.º 21638/2009, de 28 de setembro, n.º 11535/2010, de 15 de julho e n.º 3974/2013, de 15 de março).



Tribunal de Contas

especial do SIOPS, pelo CCON. Determina ainda que a alimentação do pessoal e o reabastecimento dos meios em água e combustível deverão ser assumidos como ações imprescindíveis do CB local.

22. A NOP 2202/2013, de 25 de junho, “*Meios de reforço para incêndios florestais*” refere que os meios de reforço são unidades estruturadas, com comando próprio, autonomia máxima para cinco dias, em termos operacionais e de sustentação logística, e podem assumir as seguintes designações: GRIF, GRUATA, GLOR, CRIF.
23. A organização do apoio logístico necessário à sustentação daqueles meios de reforço é, segundo a NOP, da responsabilidade do CDOS recetor, em articulação com a DNRPC da ANPC²⁴³, sendo os custos decorrentes assumidos pela ANPC e os encargos financeiros definidos na CF.
24. A NOP 3101/2013, de 1 de março, classifica as ocorrências de proteção civil, por códigos e de acordo com a sua tipificação²⁴⁴.

B.1 - COMBUSTÍVEIS

25. A CF-2013 estabelece que a ANPC assegura a transferência para os CB dos apoios relativos ao consumo de combustíveis registados nas ocorrências de IF e de operações de pré-posicionamento de meios DECIF, no período de 15 de maio a 15 de outubro.
26. Para os períodos de 1 de janeiro a 14 de maio e de 16 de outubro a 31 de dezembro, a comparticipação da ANPC só abrange as despesas verificadas em operações realizadas no âmbito exclusivo do combate a IF, quando o empenhamento dos meios tenha sido determinado pelo respetivo CODIS.
27. A CF-2013 fixou os valores da comparticipação de consumo de combustíveis em 1,20 €/litro, para gasóleo, e 1,37 €/litro, para gasolina.
28. Quanto aos procedimentos para o controlo sistemático das despesas, organização de processos, processamento e pagamento, a CF-2013 determinou o seguinte:
 - controlo efetuado através do SADO, apurando-se estornos e acréscimos;
 - processo composto por quadros extraídos do SADO, com a indicação nomeadamente, do CB e do respetivo distrito, tipo de combustível, estornos, acréscimos e valor a pagar;
 - transferências bimestrais para os CB²⁴⁵, de acordo com as disponibilidades financeiras.

SADO

29. Os valores de consumos são determinados no SADO com base em dados parametrizados²⁴⁶ e nos consumos registados por cada meio afeto às ocorrências^{247,248}, os quais são calculados a partir dos Km percorridos pelos veículos, horas de bomba dos veículos com meios acoplados e horas de funcionamento de outros meios afetos às ocorrências. Os consumos são registados no SADO pelos CDOS.
30. O “fecho operacional” da ocorrência é efetuado manualmente pelo CDOS através da alteração do estado da ocorrência para “*Encerrada*”, sendo necessário que todos os meios tenham chegado às suas entidades, com exceção dos meios aéreos e dos inoperacionais.
31. O “fecho administrativo” da ocorrência é efetuado no SADO, após o “fecho operacional”, de acordo com períodos temporais definidos (parametrizável).

²⁴³ Nomeadamente, quanto a alimentação, combustíveis e eventuais reparações.

²⁴⁴ Incêndios florestais: 3101-Povoamento Florestal; 3103-Mato; 3105-Agrícola; 3107-Consolidação de Rescaldo; 3109-Gestão de Combustível; e em Operações de Alerta, designadamente: 9103-Pré-posicionamento de Meios DECIF.

²⁴⁵ Nos meses de março, maio, julho, setembro, novembro e janeiro.

²⁴⁶ O SADO contém tabelas parametrizadas pela ANPC, com indicação do consumo quilométrico e do consumo horário, por tipo de veículo e por tipo de equipamento.

²⁴⁷ N.º ocorrência; Natureza da ocorrência; Entidade detentora do meio; Código do meio; Km percorridos; Horas de Bomba; Horas Realizadas; N.º litros gasóleo; N.º litros gasolina; Valor abastecido (em €).

²⁴⁸ Há CB que possuem bombas de gasolina e que podem abastecer outros CB, sendo, neste caso, utilizada a funcionalidade “Estornos” do SADO para submeter despesas de combustível com vista a ressarcir o CB abastecedor. O registo de estornos para um determinado meio, num determinado dia, não pode ser duplicado e reflete-se apenas em ocorrências encerradas operacionalmente, mas que ainda não possuem “*fecho administrativo*” de despesas de combustível.



Tribunal de Contas

32. O montante a pagar resulta de uma funcionalidade de cálculo automático por aplicação da fórmula seguinte:

$$[(\text{Km percorridos} \times \text{Consumo Km})/100 + \text{Horas bomba} \times \text{consumo horário} + \text{Horas funcionamento meio} \times \text{consumo horário}] \times \% \text{ tipo ocorrência.}$$

B.2 - ALIMENTAÇÃO

33. A CF-2013 estabelece a comparticipação em despesas com o fornecimento de refeições ao pessoal deslocado para o combate aos IF, de acordo com o RO, no período de 15 de maio a 15 de outubro. A comparticipação da ANPC não se aplica ao pré-posicionamento de meios humanos e materiais.
34. Quanto aos períodos de 1 de janeiro a 14 de maio e de 16 de outubro a 31 de dezembro, a comparticipação da ANPC só abrange as despesas verificadas em operações realizadas no âmbito exclusivo do combate a IF, fora da área de atuação dos CB, quando o empenhamento dos meios tenha sido determinado pelo respetivo CODIS.
35. Os valores a abonar, condicionados à participação efetiva de pessoal no combate a IF que abranjam determinadas horas padrão, são os seguintes:

Refeições	Horas Padrão	Valores (€)
Pequeno-almoço	08H00	1,80
Almoço	13H00	7,00
Lanche	17H00	1,80
Jantar	20H00	7,00
Refeições de reforço 1	02H00	1,80
Refeições de reforço 2	05H00	1,80

36. Os procedimentos aplicáveis são os descritos na parte 'B.4 – Procedimentos' deste Anexo.

B.3 - REPOSIÇÃO DE VEÍCULOS, REPARAÇÃO DE VEÍCULOS E DANOS EM EQUIPAMENTO

37. A CF-2013 precisa o conteúdo dos grupos seguintes:
- a reposição de veículos destruídos no pré-posicionamento e no combate aos IF respeita à perda total de veículos operacionais, em consequência da sua utilização nos IF;
 - a reparação de veículos danificados reporta-se aos danos causados no pré-posicionamento e no combate aos IF em veículos operacionais que apenas impliquem a sua reparação;
 - os danos em equipamento diverso no pré-posicionamento e no combate aos IF reportam-se aos danos que impliquem a sua reposição ou reparação.
38. De 15 de maio a 15 de outubro, e considerando o período compreendido entre a saída dos veículos do quartel e a chegada, a comparticipação da ANPC aplica-se nas situações seguintes:
- no pré-posicionamento de meios humanos e materiais aptos para o combate imediato, determinado por despacho prévio do CODIS, exclusivamente em situações de alerta amarelo ou superior;
 - no combate aos IF.
39. De 1 de janeiro a 14 de maio e de 16 de outubro a 31 de dezembro, a comparticipação da ANPC só abrange a reposição de veículos destruídos, a reparação de veículos danificados e os danos em equipamentos verificados em operações realizadas no âmbito exclusivo do combate a IF, fora da área de atuação dos CB, quando o empenhamento dos meios tenha sido determinado pelo CODIS²⁴⁹.
40. Não são comparticipados: veículos destruídos ou cujos danos resultem de utilização negligente; equipamento cujo dano resulte de utilização negligente ou equipamento de proteção individual (botas, luvas, fardamento, capacetes e *fire shelter*).
41. Os procedimentos aplicáveis são os descritos na parte 'B.4 – Procedimentos' deste Anexo, bem como os constantes dos pontos seguintes.

²⁴⁹ Os procedimentos aplicáveis são os indicados para o período de 15 de maio a 15 de outubro.



Tribunal de Contas

Reposição de veículos

42. A comparticipação da ANPC implica o cumprimento cumulativo dos requisitos seguintes:
- a AHB ter informado de imediato o CDOS e remetido a participação, até 48 horas após o acidente, acompanhada, obrigatoriamente, de cópia dos documentos do veículo acidentado²⁵⁰;
 - o CDOS ter informado de imediato o CNOS;
 - participação do acidente às entidades competentes;
 - a companhia de seguros declinar a responsabilidade pelo ressarcimento dos prejuízos;
 - o relatório do acidente ter sido elaborado pelo CDOS ou pela IPC/DNAF;
 - apresentação, pelo CB, do auto de abate do veículo destruído, acompanhado do documento do Centro de Abate Automóvel e do documento de anulação da matrícula.
43. Os processos devem ser remetidos pelos CB ao CODIS, nos 30 dias posteriores ao acidente, completamente instruídos, que os remeterá à ANPC, no prazo de 5 dias úteis, a contar do dia seguinte ao da receção no CDOS.
44. A comparticipação da ANPC é calculada, em percentagem, sobre o custo base do veículo (sem IVA), atendendo ao seu tempo de vida útil (com início na data registada no livrete), de acordo com as especificações técnicas de veículos operacionais definidas pela ANPC e de acordo com as especificações seguintes (para o caso de um VFCl):

Veículos	Tempo de vida útil (anos)	Custo base do veículo (€ s/ IVA)
Veículo Florestal de Combate a Incêndios (VFCl)	15	115.000
<i>Percentagens a participar:</i>		
<i>Até ao limite do tempo de vida útil da veículo</i>		80%
<i>Para além do limite do tempo de vida útil</i>		25%

Reparação de veículos

45. Nos casos em que seja proposto pelo CB, em alternativa, a aquisição de uma viatura nova ou usada (com parecer favorável do CODIS e autorização do Presidente da ANPC) deverá ser apresentado o auto de abate do veículo que seria reparado, acompanhado do documento do Centro de Abate Automóvel e do documento de anulação da matrícula.

Danos em equipamento diverso

46. A comparticipação da ANPC incide sobre o custo total do equipamento a repor (sem IVA), se for comprovado pelo CODIS que não é recuperável, ou sobre o custo total da reparação.

B.4 - PROCEDIMENTOS

Controlo sistemático das despesas

47. O CODIS, sem prejuízo de outras verificações que efetue, procede à análise dos processos de despesa remetidos pelos CB, tendo por base os RO e os documentos de despesa apresentados. Estes processos devem dar entrada nos CDOS da área do CB até 31 de outubro.

Análise dos processos para elaboração de propostas para despacho do Presidente da ANPC

48. Após análise e seleção da documentação apresentada pelos CB, os CODIS elaboram, por escrito, as propostas de comparticipação devidamente fundamentadas²⁵¹ que devem ser compostas, exclusivamente, por processos validados pelo CODIS.
49. No apuramento a efetuar pelos CODIS, devem ser devidamente discriminadas e autonomizadas as despesas documentadas com faturas e as que serão objecto de posterior fatura²⁵².

²⁵⁰ e.g. livrete, título de registo de propriedade, apólice de seguro e certificado de inspeção válido, cópia da carta de condução do condutor no momento do acidente.

²⁵¹ Cfr. modelo Anexo 17 da CF-2013.

²⁵² Sendo estas, unicamente, as relacionadas com a reposição e reparação de veículos e danos em equipamento, mas que serão desde logo avaliadas para contabilização, mediante a apresentação de orçamentos.



Tribunal de Contas

50. Os documentos a apresentar aos CDOS pelas AHB para instrução do processo devem ser, obrigatoriamente, originais. O CDOS efetua fotocópia dos documentos que autenticará, devolvendo os originais aos CB²⁵³.
51. As propostas elaboradas pelo CODIS devem ser remetidas até 10 de novembro ao Presidente da ANPC para despacho.

Organização de processos

52. Os processos elegíveis contêm a documentação das despesas a aprovar por despacho do Presidente da ANPC.
53. A organização dos processos referentes à reposição e reparação de veículos, aos danos em equipamento diverso e à alimentação (não fornecida pelos CB) é a seguinte:
- listagem de despesas, por CB, validadas pelo CODIS e remetida para decisão do Presidente da ANPC;
 - RO;
 - orçamentos originais devidamente assinados no CB²⁵⁴;
 - cópias autenticadas das faturas das empresas fornecedoras emitidas aos CB;
 - cópias dos recibos emitidos pelos CB, anexados às despesas a que respeitam, relativos ao reembolso da despesa por parte da ANPC (os originais são enviados para a sede da ANPC);
 - cópias autenticadas dos recibos dos fornecedores relativos às faturas apresentadas como comprovativo de despesas.
 - os originais dos recibos devem ser apresentados pelo CB, no CDOS respetivo, no prazo de 30 dias, após o pagamento do apoio pela ANPC²⁵⁵.
54. Quando a alimentação é fornecida pelos CB, os processos devem conter os originais dos documentos emitidos pelos CB.
55. Os processos não elegíveis (despesas não submetidas a despacho do Presidente da ANPC) devem ser constituídos, obrigatoriamente, por RO e por nota justificativa sobre a não elegibilidade da despesa.

Processamento e pagamento de despesas elegíveis

56. Até 20 de novembro, o Presidente da ANPC, garantida a apresentação prévia da documentação, decide sobre as participações a atribuir.
57. O pagamento das despesas extraordinárias ocorre na medida das disponibilidades orçamentais da ANPC. Os pagamentos são efetuados mediante a apresentação de fatura, por parte do CB, no CDOS respetivo.
58. Para efeitos de liquidação das despesas, os CODIS informam a URHF/DSRHF sobre as despesas inicialmente contabilizadas com base orçamentos e que passaram a estar suportadas por faturas.
59. Os documentos de despesa ficam arquivados no CDOS, não sendo enviados à URHF/DSRHF²⁵⁶.
60. Os CB, após o reembolso da despesa por parte da ANPC, devem fazer constar nos originais dos documentos emitidos pelos fornecedores a seguinte informação:

“DECIF 2013
Reembolsado pela ANPC
€ _____
Data ____/____/____”

²⁵³ Não aplicável à documentação emitida pelos CB quando fornecem alimentação.

²⁵⁴ Se ainda não existir fatura no momento da elaboração da listagem.

²⁵⁵ A não apresentação do recibo, no prazo indicado, implica a devolução aos cofres do estado do montante recebido e não comprovado.

²⁵⁶ Exceto no caso das despesas com a reposição de veículos que requerem o envio à URHF/DSRHF de fotocópia do duplicado ou de fotocópia autenticada da fatura do veículo arquivada no CDOS e, posteriormente, fotocópia do respetivo recibo do fornecedor.



ANEXO 10 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO



Admite-se a alegação.
À atenção do DA IV
18/12/2015
F. J.

TRIBUNAL DE CONTAS

E 28442/2015
2015/12/17



08757 17 DEZ '15

Exmo. Senhor

Director-Geral da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, N.º61
1069-045 Lisboa

Vossa ref./Your ref.	Vossa data/Your date	Nossa ref./Our ref.	Data/Date
OF. 19396/2015	01/12/2015	OF/34613/DSRHF/2015	
DA IV-Proc. n.º4/2015-AUDIT			
Assunto/Subject:	Auditoria orientada às transferências financeiras da Autoridade Nacional de Protecção Civil para as Associações Humanitárias de Bombeiros - Ano 2013		

Seu Director-Geral,

1. Relativamente ao assunto em epígrafe, acuso a recepção do Relato elaborado pela equipa de auditoria dessa Direcção-Geral ao qual prestei a melhor atenção.
2. Embora o prazo para a pronúncia fosse até ao passado dia 15 de Dezembro, o que é facto é que, nomeadamente, face à necessidade de elaboração da proposta de orçamento para 2016 e apresentação da mesma também até àquele dia, só hoje é que foi possível proceder ao envio do presente officio. Face ao fundamento apresentado, lamenta-se o atraso em questão.
3. Sobre o teor do Relato informo:
 - a. A demora no fornecimento de documentação, respeitante a alguns pedidos efectuados pela equipa de auditoria, deve-se, não só, ao número de pedidos como também ao volume de documentação solicitada.
 - b. Os factores acima indicados, associados à escassez de pessoal, de que houve sempre o cuidado de informar a referida equipa, e ainda ao período em que



decorreu a auditoria, conduziram a que as respostas não fossem tão céleres como era pretendido.

- c. No que respeita aos procedimentos utilizados para as transferências para os Corpos de Bombeiros, esta Autoridade Nacional tem vindo a implementar alguns procedimentos, o que, diga-se, é reconhecido pela equipa de auditoria quando refere melhorias, nomeadamente, ao nível das Circulares e Directiva Financeira que, no seu âmbito, tendo os procedimentos e prazos definidos, se pode enquadrar no conceito de Manual de Procedimentos.
- d. Reconhece-se, no entanto, que tanto para as despesas abrangidas pelas Circulares ou Directivas como também para transferências noutros âmbitos, será necessário continuar a introduzir alterações que deverão ser vertidas em Manuais de Procedimentos, de modo a que haja uma uniformização mais acentuada e uma melhoria no controlo interno.
- e. Relativamente à aplicação SADO – Sistema de Apoio à Decisão Operacional, como o próprio nome indica, é uma aplicação informática criada para o âmbito Operacional. Embora estivesse previsto um módulo financeiro, a funcionalidade implementada naquele não permite, para já, dar respostas imediatas tão aprofundadas como é suscitado no Relatório de Auditoria.
- f. É, no entanto, intenção da ANPC desenvolver o referido módulo, de forma que possa dar uma resposta mais adequada às necessidades financeiras.
- g. No que respeita ao pessoal pertencente aos quadros da Escola Nacional de Bombeiros que presta, efetivamente, serviço nesta Autoridade Nacional com carácter de continuidade, convirá referir que já foram apresentadas propostas às diversas tutelas, não tendo, até esta data, sido suplementada esta questão.
- h. Noutro âmbito, será analisada e reestruturada a situação dos elementos de reforço ao Comando Nacional de Operações de Socorro, que são pagos





através da AHB de Barcelena, propondo-se uma alteração à Lei Orgânica da ANPC que permita designar elementos para esta função em comissão de serviço.

Com os melhores cumprimentos. *e elevada consideração*

O Presidente

Francisco Grave Pereira

Major-General