

Auditoria ao Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros

Município de Odemira

RELATÓRIO N.º18/2019

2.ª SECÇÃO



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

Artigo I. Índice

SIGLAS	3
FICHA TÉCNICA	5
CONCLUSÕES	7
RECOMENDAÇÕES	11
AUDITORIA AO FINANCIAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DE CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS - MUNICÍPIO DE ODEMIRA	13
1. Introdução	13
2. Enquadramento e responsáveis	14
3. Objetivos, âmbito e metodologia	18
4. Exercício do Contraditório	21
5. Análise e observações	23
5.1. Caracterização do concelho	23
5.2. Arquitetura e funcionamento da Proteção Civil Municipal	25
5.2.1. Organização e intervenientes	25
5.2.2. Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários	28
5.2.3. Principais riscos identificados no PMEPC	31
5.2.4. Fontes de financiamento da Proteção Civil	32
5.3. O financiamento dos corpos de bombeiros	33
5.3.1. Modelo de financiamento municipal das AHB	33
5.3.1.1. Critérios de atribuição dos apoios e procedimentos de autorização da despesa	39
5.3.1.2. Garantias no controlo da adequada utilização dos apoios	40
5.3.1.3. Sistema de Controlo Interno	40
5.3.1.4. Sistema de Informação	41
5.3.2. Relevância da despesa com corpos de bombeiros no contexto municipal	41
5.3.3. Decomposição anual dos apoios municipais às AHB	42
5.4. Limitações e fragilidades do modelo de financiamento dos corpos de bombeiros	48
5.5. Resultados de auditoria	53
6. Emolumentos	56
7. Vista ao Ministério público	57
8. Decisão	57
ANEXO I – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	59

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Seleção dos municípios para o distrito de Beja	20
Quadro 2 - Contraditório.....	21
Quadro 3 - Características do concelho de Odemira	24
Quadro 4 - Composição da CMPC	26
Quadro 5 - Atividade desenvolvida pela EIP da AHB de Odemira.....	30
Quadro 6 - Resultados obtidos pelas AHB	31
Quadro 7 - Riscos de origem natural e humana.....	32
Quadro 8 - Caracterização dos apoios financeiros à AHBO	34
Quadro 9 - Caracterização dos apoios financeiros à AHBMF	38
Quadro 10 - Relevância das transferências da CMO para as AHB	41
Quadro 11 - Peso dos apoios às AHB pela CMO no total das suas despesas (2015-2017)	42
Quadro 12 - Destino das transferências para as AHB	43
Quadro 13 - Apoios concedidos pelo Município às AHB	44
Quadro 14 - Apoios do Município e da ANPC à AHBO	45
Quadro 15 - Apoios do Município e da ANPC à AHBMF.....	45
Quadro 16 - Apoios do Município e da ANPC às AHB do concelho	45
Quadro 17 - Valor dos apoios realizados e publicitados pelo MdO	47
Quadro 18 - Peso dos apoios públicos nos rendimentos das AHB.....	48

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da Proteção Civil e articulação com a estrutura das operações.....	15
Figura 2 - Financiamento dos CB das AHB	16
Figura 3 - Modalidades de apoio às AHB	43

SIGLAS

AHB	Associação Humanitária de Bombeiros
AHBO	Associação Humanitária Bombeiros Voluntários de Odemira
AHBMF	Associação Humanitária Bombeiros Voluntários de Vila Nova de Milfontes
ANEP	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
BV	Bombeiros Voluntários
CAB	Corpos e Associações de Bombeiros
CB	Corpos de Bombeiros
CCOD	Centro de Coordenação Operacional Distrital
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CDPC	Comissão Distrital de Proteção Civil
CEFF	Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais
CMO	Câmara Municipal de Odemira
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CODIS	Comandante Operacional Distrital
COM	Comandante Operacional Municipal
CONAC	Comandante Operacional Nacional
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DRE	Diário da República Eletrónico
ESNL	Entidade do Sector Não Lucrativo
EIP	Equipa de Intervenção Permanente
GSPC	Gabinete de Segurança e Proteção Civil
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IGF	Inspeção Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
GIP	Grupo de Intervenção Permanente
GOP	Grandes Opções do Plano
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado

LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MAI	Ministério da Administração Interna
NUT	Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins estatísticos
PAM	Programa de Apoio Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
PME	Plano Municipal de Emergência
PMEPC	Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil
PNEPC	Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil
PPRCIC	Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
REFER	Rede Ferroviária Nacional
REN	Rede Elétrica Nacional
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RNBP	Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses
SCI	Sistema de Controlo Interno
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

(Auditora-Coordenadora)

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins

(Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Adelina do Rosário Cardoso

(Auditora)

Madalena Lourinho

(Técnica Verificadora Superior)

CONCLUSÕES

Tendo por base o período de 2015 a 2017, a presente auditoria propôs-se caracterizar a arquitetura subjacente ao financiamento, pelo Município de Odemira, dos Corpos e Associações de Bombeiros do concelho, quantificar o montante dos apoios concretizados, analisar a sua conformidade legal e confirmar a adoção de metodologias e procedimentos para a boa gestão daqueles recursos públicos.

Arquitetura da proteção civil de âmbito municipal

1. Constatou-se que a arquitetura da proteção civil municipal se encontrava apenas parcialmente implementada, revelando insuficiências no planeamento e operacionalização que podem ter impacto em termos de eficácia. Assim:
 - a. O Município de Odemira (MdO) encontra-se dotado de um Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC), conforme estipula o artigo 9.º da Lei n.º 65/2007. O SMPC consta da estrutura orgânica da CMO aprovada em 2014 e dispôs de quatro elementos em 2015 e de sete em 2016 e 2017 (§§ 56, 57, 150).
 - b. No entanto, no âmbito dos protocolos estabelecidos, compete à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Odemira (AHBO) assegurar o atendimento permanente do SMPC e também, a par da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Nova de Mil Fontes (AHBMF), exercer as funções no âmbito da proteção civil previstas na Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) e colocar ao dispor do Município os meios operacionais, humanos e logísticos necessários em situações de emergência ou calamidade pública (§§ 61, 77, 86, 151).
 - c. O Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil (PMEPC) data de 1997, não tendo sido desde então revisto ou atualizado, não obstante estar em revisão desde 2011. O PCM não procedeu à nomeação do Comandante Operacional Municipal (COM), tendo essa função sido alegadamente exercida pelo próprio ou, em substituição, pelo Vice-Presidente da CMO (§§ 48, 54, 55).
 - d. A regulamentação da instalação, organização, composição e funcionamento da Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) consta de um regulamento de funcionamento, aprovado em 2013, que não tem vindo a ser cumprido, uma vez que esta Comissão não reuniu entre 2015 a 2017, apesar de constarem como obrigatórias no mínimo duas reuniões anuais (§§ 50-52).

Financiamento municipal às Associações Humanitárias de Bombeiros

2. Entre 2015 e 2017, o Município de Odemira transferiu para as duas AHB do concelho m € 1.117,3¹, um montante que supera, em 22,4%, o financiamento obtido por aquelas Associações junto da ANPC (m€ 913). Em média, os apoios às AHB representaram 1,4% da despesa municipal e 24,3% dos rendimentos destas Associações (§§ 109-119).
3. As transferências visaram, essencialmente, a satisfação dos protocolos de colaboração (m€ 630) e a atribuição de apoios extraordinários (m€300), para as duas AHB, e o cumprimento do protocolo relativo à Equipa de Intervenção Permanente (EIP) (m€ 89,3) e do acordo de colaboração relativo à dotação de nadadores salvadores nas piscinas municipais (m€ 94,5), ambos com a AHBO (§§ 74, 86, 109).
4. Os apoios do Município às AHB corresponderam, em média, a um gasto de cerca de € 4.517 por bombeiro e de € 15 por residente. Considerando também o financiamento da ANPC a despesa sobe para € 8.118 por bombeiro e € 27 por residente (§§ 112, 115).
5. Nos relatórios e contas das AHB não se encontra suficientemente evidenciado o rasto do financiamento público, não sendo identificáveis os fins em que foram aplicados e os resultados obtidos. Ficou, no entanto, evidente a sua importância no conjunto dos rendimentos das AHB e a necessidade de reforçar a sua *accountability*. Consta-se, igualmente, que o Município não procedeu sequer à análise dos Relatórios e Contas das AHB (§§ 64, 140, 141).

Conformidade legal e economia e eficácia da despesa municipal

6. O quadro normativo em que se suporta o financiamento municipal às AHB mostrou-se insuficiente, face os objetivos da proteção civil municipal e às regras de financiamento das AHB. O Município enquadró-o nos apoios a entidades e atividades de interesse local, de acordo com o Regime Jurídico das Autarquias Locais², mas não dispunha de um regulamento que se pudesse aplicar aos apoios concedidos às AHB (§§ 98, 99, 123-125).
7. Cabia ao Município sustentar tecnicamente o montante dos apoios e estabelecer mecanismos de controlo da sua execução, mas constatou-se não existir um modelo de financiamento coerente, que utilizou vários formatos (protocolos, acordos e apoios extraordinários), misturou atividades exclusivas

¹ A que acresceu a despesa de €26.227 com os seguros de acidentes pessoais dos bombeiros.

² Os protocolos e acordos de colaboração, assinados em 2007, ainda se fundamentavam em articulado da Lei n.º 169/99, de 18.09, que viria a ser revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09 (RJAL).

dos corpos de bombeiros com prestações de serviços, não fixou critérios e pressupostos e não zelou pelo acompanhamento e controlo da utilização dos recursos públicos (§§ 126, 127, 148, 149, 166, 168).

8. Registe-se, no entanto, o facto do Município dispor dos adequados registos contabilísticos das despesas incorridas com as AHB e de estas terem sido objeto de deliberações de aprovação pelo respetivo órgão executivo (§§ 159-161);
9. Ficaram evidenciadas situações que podem ter implicações em termos de quadro legal³:
 - a. Os protocolos de colaboração pressupõem a concessão de subsídios pelo exercício de funções exclusivas dos corpos de bombeiros, mas incluem também a prestação de outros serviços que obrigavam a um enquadramento diferente em função da legislação da contratação pública e fiscal⁴ (§§ 74, 77, 78);
 - b. O acordo de colaboração com a AHB de Odemira para a colocação de nadadores salvadores nas piscinas municipais configura, na realidade, um contrato de prestação de serviços (§§ 82, 83);
 - c. A despesa assumida pelo Município no âmbito do protocolo da EIP foi paga em duodécimos, sem validar os montantes efetivamente suportados pela Associação, o que se traduziu em pagamentos superiores aos devidos naquele âmbito (§§ 81, 157).
10. Foram detetadas debilidades em termos de controlo interno, sendo que o Município:
 - a. Não adotou procedimentos no sentido de garantir o cumprimento das regras de contratação pública por parte das AHB, sempre que tal obrigação decorresse da lei (§ 158);
 - b. Não verificou se existia sobreposição dos apoios solicitados pelas AHB para a aquisição de viaturas ou equipamentos com outros apoios com origem pública (§ 158);
 - c. Não reuniu evidências da aplicação daqueles apoios nos fins a que se destinavam (§ 166);
 - d. Não controlou a aplicação da percentagem dos apoios concedidos em despesas de investimento, que se encontrava prevista nos protocolos de colaboração (§ 156);

³ As questões aqui referenciadas serão objeto de desenvolvimento no Relatório Global da ação, de forma a obter um tratamento transversal aos oito municípios que foram objeto de trabalho de campo.

⁴ Como sejam o abastecimento de água às populações, rega de pavimentos, prevenção, segurança e socorrismo ou apoio técnico na elaboração de planos de intervenção e segurança e colocação de nadadores salvadores nas praias não concessionadas (este específico da AHBMF).

11. Foram também identificadas situações de risco no que concerne à avaliação da economia, eficiência e eficácia da despesa pública:

- a. Os fins visados por parte substancial dos apoios municipais às AHB são idênticos aos do financiamento proveniente da ANPC (bom funcionamento, bom serviço público, viaturas) mas não foi efetuada uma análise das necessidades das AHB em função do conjunto dos apoios públicos de que estas eram beneficiárias (§ 122);
- b. Os protocolos de colaboração entre o Município e as AHB não definem critérios de cálculo dos apoios, não demonstram a relação destes com os fins a promover, não estipulam metas ou níveis mínimos de qualidade dos serviços a prestar⁵ e não dispõem de mecanismos de acompanhamento e controlo da sua execução (§ 137);
- c. Os apoios extraordinários atribuídos pelo Município às AHB foram sendo solicitados para fazer face a compromissos financeiros assumidos com investimentos realizados na aquisição de equipamentos ou para permitir a aquisição de novos equipamentos e a reparação dos existentes, o que já cabia no objeto dos protocolos de colaboração⁶, repetindo-se anualmente, com os mesmos valores e justificações⁷ (§§ 74, 86, 132);
- d. Os protocolos de colaboração não fazem depender a sua continuidade (mantém-se, no essencial, desde 2007) da entrega de quaisquer documentos demonstrativos da atividade ou de prestação de contas, dispondo apenas de cláusulas genéricas relativas à resolução ou denúncia pelas partes (§ 137);
- e. A forma de distribuição dos apoios entre as duas AHB não se encontra fundamentada em critérios suscetíveis de serem validados (§§ 123, 124).

12. Em síntese, a forma como se processou o financiamento municipal às AHB não permite avaliar, com bases técnicas, a adequação do montante dos apoios concedidos, confirmar se a sua utilização foi económica e eficaz ou conhecer a qualidade dos serviços prestados pelos CB.

⁵ Nomeadamente a quantidade e qualidade dos recursos a disponibilizar e os níveis de prontidão, de resposta e de eficácia.

⁶ A cláusula segunda dos protocolos afetava o subsídio (de m€150 para a AHBO e de m€60 para a AHBMF) a despesas com a aquisição de viaturas e equipamentos necessários e às despesas inerentes ao bom serviço público, nomeadamente manutenção da frota, instalações e modernização administrativa. E a cláusula sétima apenas excluía do âmbito dos protocolos apoios para atividades sociais, culturais ou educacionais, obras de ampliação ou remodelação, atribuições extraordinárias por ocasiões festivas, matérias objeto de outros protocolos e casos imponderáveis.

⁷ Os pedidos não se encontravam, por norma, suportados em documentos comprovativos de custos incorridos ou a incorrer (orçamentos, faturas, recibos).

RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração a análise efetuada e as conclusões obtidas, recomenda-se à Câmara Municipal de Odemira e ao seu Presidente, que:

1. Diligenciem pela implementação de uma fórmula de cálculo dos apoios às AHB que esteja relacionada com a quantidade e qualidade dos serviços a prestar pelos Corpos de Bombeiros e disponha de mecanismos de acompanhamento e controlo da sua execução e que, nomeadamente:
 - a. Tenha em consideração o impacto dos apoios concedidos pela ANEPC e por outras entidades públicas;
 - b. Garanta a explicitação dos critérios de atribuição dos apoios;
 - c. Defina compromissos mínimos para a qualidade do serviço a prestar pelos Corpos de Bombeiros;
 - d. Defina procedimentos específicos de acompanhamento e controlo da despesa e da atividade das AHB;
 - e. Adote uma lógica plurianual, que confira estabilidade ao fluxo de apoios municipais às AHB.
2. Diligenciem pela existência, na orgânica dos serviços municipais, de uma área responsável pela análise, acompanhamento e controlo do financiamento municipal às AHB cuja atividade permita, nomeadamente:
 - a. Que os procedimentos adotados na atribuição dos apoios cumpram o quadro legal e regulamentar aplicável e sigam as melhores práticas;
 - b. Monitorizar a execução financeira dos apoios municipais e confirmar as características dos serviços prestados pelas AHB por sua contrapartida;
 - c. Verificar o cumprimento das condições subjacentes à atribuição dos apoios e avaliar os resultados obtidos;
 - d. Proceder à análise dos documentos previsionais e de prestação de contas das AHB, bem como dos documentos comprovativos dos custos a compartilhar no âmbito do protocolo da EIP;
 - e. Evitar eventuais sobreposições entre apoios municipais e outros apoios, com origem em entidades públicas, destinados a financiar o mesmo objeto.
3. Diligenciem no sentido de dar cumprimento ao estipulado na Lei n.º 65/2007, de 12.11, no que concerne, nomeadamente:

- a. Ao regular funcionamento e exercício das competências da CMPC, considerando o estabelecido na LBPC e no PMEPC de Odemira;
 - b. À nomeação do Coordenador Municipal de Proteção Civil.
4. Diligenciem pelo cumprimento dos procedimentos de revisão e teste do PMEPC, que constam dos artigos 5.º e 9.º do Anexo à Resolução n.º 25/2008 da Comissão Nacional de Proteção Civil;
5. Que, quando se vise estabelecer com as AHB uma relação de prestação de serviços que possa sujeitar-se às regras de mercado, diligenciem pelo cumprimento da legislação fiscal e relativa à contratação pública.
6. Promovam a correção dos montantes pagos pelo Município no âmbito do apoio ao funcionamento da EIP da AHBO, procedendo-se ao respetivo acerto de contas com a Associação.

AUDITORIA AO FINANCIAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DE CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS - MUNICÍPIO DE ODEMIRA

1. Introdução

1. O Plano de Ação do Tribunal de Contas (TC), para o ano de 2018, apela a abordagens integradas e sistémicas, incluindo, como prioridade, a análise do modo como o Estado, nas suas diferentes formas jurídicas, utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes. É nesse contexto que se enquadra a Auditoria ao financiamento, pelos municípios, dos Corpos e Associações de Bombeiros (CAB)⁸.
2. Esta auditoria dará origem a um relatório global, onde se analisará a adequação do modelo de financiamento dos CAB, tendo como pontos orientadores a boa gestão dos recursos públicos, a eficácia na prestação dos serviços às populações e a conformidade legal dos atos e práticas que estão subjacentes ao financiamento⁹.
3. A presente auditoria, que incide sobre a atuação do Município de Odemira (MdO), visa verificar se o seu financiamento aos CAB cumpre os preceitos legais, bem como avaliar a forma como garante que os recursos são aplicados nos fins adequados e são seguidos princípios de boa gestão, no horizonte temporal de 2015 a 2017¹⁰.
4. O desenvolvimento da ação seguiu o estabelecido no Regulamento do TC e a metodologia de trabalho e procedimentos observaram, no aplicável, o Manual de Auditoria de Resultados (MAR)¹¹. Na fase de planeamento foram definidos os objetivos e as questões de auditoria, estabelecidos os critérios de seleção dos municípios a auditar, ou a fornecer informação, e projetados os trabalhos de campo, culminando na aprovação do Plano Global de Auditoria (PGA).
5. O trabalho de campo decorreu de 14.06 a 22.06 de 2018, tendo todos os responsáveis do MdO envolvidos, nomeadamente o Presidente da Câmara Municipal (PCM) e os dirigentes e trabalhadores contactados, responsáveis pela Divisão de Gestão Interna e pelos serviços intervenientes na área da Proteção Civil,

⁸ Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção, aprovado em sessão do Plenário da 2ª Secção, através da Resolução n.º 3/2018-2.ª Secção, de 25.01.

⁹ Este relatório beneficiará também das conclusões resultantes da análise de informação recolhida, por ofício, junto de mais 28 municípios.

¹⁰ Para determinadas observações, e para melhor prosseguir os objetivos da auditoria, foi necessário estender a análise a outros anos.

¹¹ Aprovados, respetivamente, em 24.01.2018 e 29.09.2016. O Manual segue as diretrizes da INTOSAI, que têm em conta a experiência e as melhores práticas das Instituições Superiores de Controlo (ISC).

demonstrado total disponibilidade para prestar os esclarecimentos necessários e disponibilizar a respetiva documentação.

6. Na estrutura deste Relatório, o enquadramento e responsáveis, os objetivos da ação e a apresentação da metodologia antecedem o ponto que reporta a análise e observações de auditoria, a que se seguirão as conclusões e as recomendações.

2. Enquadramento e responsáveis

7. De acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil (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 ocorram¹².
8. A atividade da proteção civil desenvolve-se de acordo com princípios de prioridade, prevenção, precaução, subsidiariedade, cooperação, coordenação, informação e unidade de comando “(...) *que determina que todos os agentes atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional*”¹³.
9. A condução da política de proteção civil compete ao Governo, sendo o Primeiro-Ministro o responsável máximo pela sua direção a nível nacional. Essas funções competem, a nível distrital, ao responsável do governo pela área da proteção civil, e a nível municipal ao Presidente de Câmara Municipal (PCM).
10. A LBPC define como órgãos de coordenação da política de proteção civil a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), presidida pelo Ministro da Administração Interna¹⁴, as Comissões Distritais (CDPC) e as Comissões Municipais de Proteção Civil (CMPC).

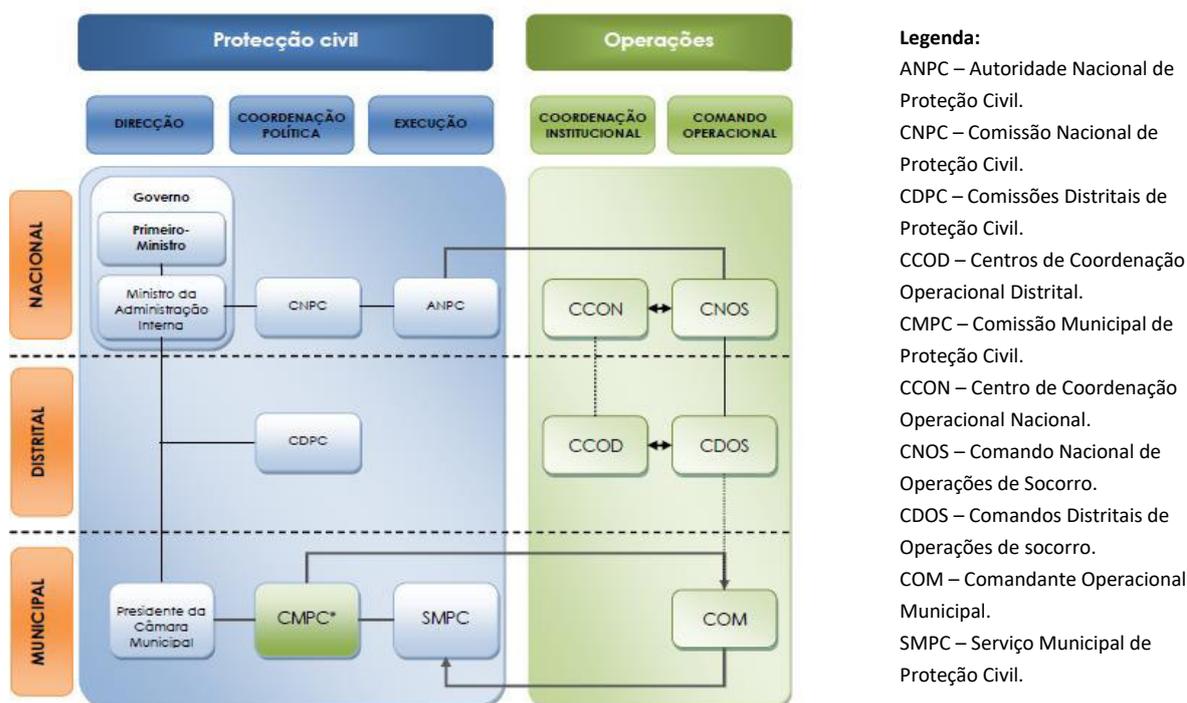
¹² Cf. n.º 1 do artigo 1.º da Lei 27/2006, de 03.07, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46/2006, de 07.08, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, e alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 03.08.

¹³ Cf. alínea g) do artigo 5.º e artigo 48.º da Lei 27/2006 (LBPC), sendo o que o comando único se designa Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) e abrange todas as entidades que concorrem e cooperam para a proteção e socorro.

¹⁴ Tendo as competências elencadas no n.º 2 do artigo 36.º da referida Lei. A CNPC é constituída por um representante de cada ministério designado pelo respetivo Ministro e um representante de cada Governo Regional, pelo presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, por representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, da Liga dos Bombeiros Portugueses e da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais, cf. n.º 1 do artigo 37.º da mesma lei.

11. A **Figura 1**, que consta do Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil (PMEPC) de Odemira¹⁵ sistematiza a estrutura de proteção civil, constituída por órgãos de direção e de coordenação política e de execução, nos vários níveis territoriais (nacional, distrital e municipal) e hierárquicos.

Figura 1 - Estrutura da Proteção Civil e articulação com a estrutura das operações



Legenda:

- ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil.
- CNPC – Comissão Nacional de Proteção Civil.
- CDPC – Comissões Distritais de Proteção Civil.
- CCOD – Centros de Coordenação Operacional Distrital.
- CMPC – Comissão Municipal de Proteção Civil.
- CCON – Centro de Coordenação Operacional Nacional.
- CNOS – Comando Nacional de Operações de Socorro.
- CDOS – Comandos Distritais de Operações de socorro.
- COM – Comandante Operacional Municipal.
- SMPC – Serviço Municipal de Proteção Civil.

Fonte: PMEPC de Odemira.

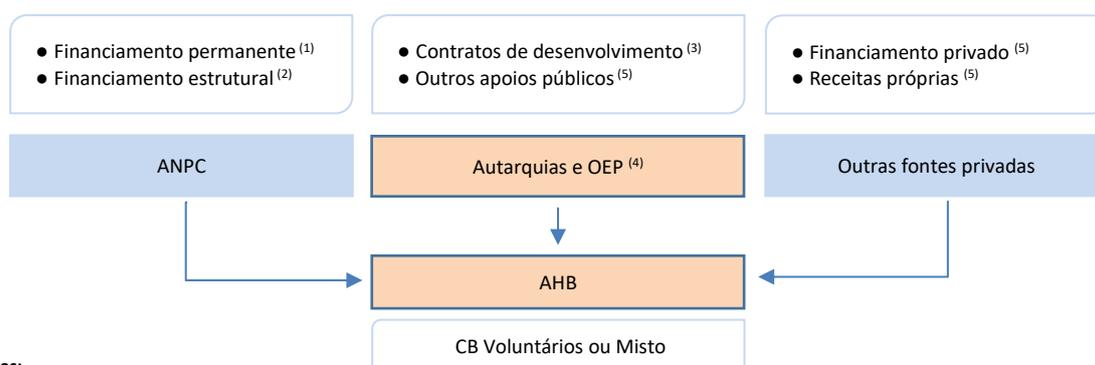
12. Os organismos técnico-administrativos responsáveis pela execução da política de proteção civil são a ANPC (a nível nacional)¹⁶ e os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC). No terreno, os agentes de proteção civil constituem-se, entre outros, por Corpos de Bombeiros (CB), que podem ser detidos por municípios ou por Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB), Forças de Segurança, Forças Armadas, INEM e demais serviços de saúde.

¹⁵ O PMEPC do Município de Odemira data de 1997 e está em revisão desde 2011, conforme informação do PCM.

¹⁶ A ANPC foi concebida como um serviço central, de natureza operacional, pertencente à administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, na dependência do MAI, para prosseguir atribuições no âmbito da previsão e gestão de risco e planeamento civil de emergência (Cf. Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29.03, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26.03). À ANPC sucedeu a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01.04.

13. A Lei n.º 65/2007, de 12.11, define o enquadramento institucional e operacional dos serviços municipais de proteção civil, estabelece a organização dos mesmos e determina que (...) *“Compete ao SMPC assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de proteção civil, bem como centralizar, tratar e divulgar a informação recebida relativa à proteção civil municipal”*¹⁷.
14. Determina as competências do comandante operacional municipal (COM), que é nomeado pelo PCM e dele depende hierárquica e funcionalmente. Nos municípios com corpos de bombeiros profissionais ou mistos criados pelas respetivas câmaras municipais, o comandante desse corpo é, por inerência, o COM¹⁸.
15. Os corpos de bombeiros, de acordo com as suas atribuições próprias, são agentes de proteção civil¹⁹ e os respetivos encargos financeiros e operacionais são assumidos quer pelo Estado, quer pelos Municípios, e ainda, por entidades privadas. A **Figura 2** resume a estrutura de financiamento dos corpos de bombeiros das AHB.

Figura 2 - Financiamento dos CB das AHB



Notas:

- (1) Artigo 4.º da Lei n.º 94/2015. Montante indexado a um orçamento de referência aprovado pela LOE.
- (2) Artigo 6.º da Lei n.º 94/2015. Programas de Apoio Infraestrutural e de Apoio aos Equipamentos, aprovados por portaria do membro do Governo responsável pela administração interna.
- (3) Artigo 33.º da Lei n.º 32/2007. Aplica-se a áreas específicas (prevenção e reação a acidentes, equipas de intervenção permanente).
- (4) Outras entidades públicas, nacionais ou comunitárias.
- (5) Artigo 7.º da Lei n.º 94/2015.

16. A Lei n.º 32/2007, de 13.08, estabelece o Regime Jurídico das AHB. A primeira alteração ao diploma, operada pela Lei n.º 94/2015, de 13.08, redefiniu as regras do financiamento das AHB no Continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros, associando-as a princípios da responsabilização, racionalidade, eficiência, transparência e proporcionalidade e a critérios objetivos, assentes em medidas do risco e da atividade dos corpos de bombeiros²⁰.

¹⁷ Cf. artigos 9.º 10.º e 18.º da Lei n.º 65/2007.

¹⁸ Cf. artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 65/2007.

¹⁹ Cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LBPC.

²⁰ Cf. artigos n.ºs 2.º e 3.º da Lei n.º 94/2015.

17. A Lei n.º 94/2015 estipula deveres de informação das AHB à ANPC (artigo 9.º) a quem confere inclusivamente poderes de avaliação e auditoria e fiscalização sobre a boa aplicação dos montantes transferidos (artigo 10.º), bem como penalizações por incumprimento (artigo 11.º).
18. A componente de financiamento permanente, que visa o cumprimento das missões de serviço público dos corpos de bombeiros, é indexada a um orçamento de referência a aprovar anualmente na LOE, sendo a dotação a atribuir a cada AHB calculada de acordo com uma fórmula que pondera um conjunto de critérios objetivos, assentes em medidas de risco e atividade dos corpos de bombeiros, e transferida, em duodécimos, pela ANPC²¹.
19. A componente de financiamento estrutural traduz-se no Programa de Apoio Infraestrutural, que visa apoiar o investimento em infraestruturas que se destinem à instalação dos corpos de bombeiros, e no Programa de Apoio aos Equipamentos, que visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos corpos de bombeiros²².
20. As AHB podem ainda beneficiar, por si ou em conjunto com outras associações, de outros apoios públicos, nacionais ou comunitários, no âmbito de programas, ações ou outros meios de financiamento que lhes sejam concedidos, incluindo financiamento privado e receitas próprias²³. Nesta disposição enquadram-se determinados apoios municipais.
21. Mas os municípios, por via do disposto no artigo 33.º da Lei n.º 32/2007, e na qualidade de pessoas coletivas públicas, podem ainda celebrar contratos de desenvolvimento com as AHB, em áreas específicas, no âmbito da prevenção e reação a acidentes, bem como, para a criação e o funcionamento de equipas de intervenção permanente, como previstas no regime jurídico dos bombeiros portugueses²⁴.
22. O mesmo diploma estipula, igualmente, que as associações que usufruam de algum dos apoios públicos nele previstos “(...) ficam sujeitos a fiscalização pela Autoridade Nacional de Proteção Civil e demais entidades competentes, para verificação dos pressupostos da atribuição dos benefícios respetivos e do cumprimento das obrigações daí decorrentes”²⁵.

²¹ Cf. artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 94/2015.

²² Estes programas são aprovados por portaria do membro do Governo responsável pela administração interna, ouvida a Liga dos Bombeiros Portugueses. Cf. artigos 6.º da Lei n.º 94/2015.

²³ Cf. artigo 7.º da Lei n.º 94/2015.

²⁴ Decreto-Lei n.º 247/2007, no n.º 5 do artigo 17.º e Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro, que vem regulamentar as regras e os procedimentos a observar na criação destas equipas e na regulação dos apoios à sua atividade.

²⁵ Cf. n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 32/2007.

23. Para suportar estes apoios financeiros, os municípios têm vindo a utilizar as verbas do seu orçamento, para o qual concorria, em alguns, a receita da taxa municipal de proteção civil²⁶.
24. No Município de Odemira a taxa municipal de proteção civil foi criada em 2008, nunca tendo sido aplicada aos particulares, apenas a empresas. Ainda assim, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, em resultado de um processo de impugnação, desaplicou as suas normas com fundamento na sua inconstitucionalidade²⁷.
25. Para além das responsabilidades que resultam da LBPC e da legislação específica, aos municípios, no âmbito do Regime Jurídico das Autarquias Locais(RJAL)²⁸ cabe a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, dispondo de atribuições, designadamente, nos domínios da proteção civil e proteção da comunidade²⁹.
26. Por sua vez, de acordo com o Decreto-Lei n.º 364/2011, de 9 de março, que aprovou, entre outros, o regime da normalização contabilística para as entidades do sector não lucrativo (ESNL), aplicável às AHB, podem, *"as entidades públicas financiadoras exigir outros mapas, designadamente para efeitos de controlo orçamental"* ³⁰.

3. Objetivos, âmbito e metodologia

27. O propósito da auditoria ao financiamento, pelos municípios, dos Corpos e Associações de Bombeiros (CAB) é o de analisar o enquadramento legal e normativo que está na base desse financiamento e de avaliar em que medida existem garantias de que os recursos estão a ser aplicados nos fins adequados, seguindo princípios de boa gestão.
28. Conjugua, portanto, características de análise de conformidade e de avaliação de resultados, com incidência na gestão e controlo do financiamento municipal às AHB, que concorre, para o efeito, com o financiamento obtido da Administração Central e da sociedade civil³¹.

²⁶ Estas taxas foram sendo criadas em vários municípios, nomeadamente Lisboa, Gaia, Aveiro, Portimão, Setúbal e Odemira, tendo sido sucessivamente julgadas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional.

²⁷ Cf. informação do PCM no decurso do trabalho de campo.

²⁸ Aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09, que sofreu as alterações da Retificação n.º 46-C/2013, de 01.11, da Retificação n.º 50-A/2013, de 11.11, da Lei n.º 25/2015, de 30.03, da Lei n.º 69/2015, de 16.07, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, e da Lei n.º 42/2016, de 28.12.

²⁹ Nos termos do n.º 1, e das alíneas g), j) e k), do n.º 2, do artigo 23.º do RJAL.

³⁰ Cf. o n.º 4 do artigo 11.º.

³¹ Importa conhecer a natureza do financiamento efetuado pelos municípios, em termos qualitativos e quantitativos, o seu suporte legal, a respetiva execução e as formas de acompanhamento e controlo, nomeadamente, os procedimentos instituídos.

29. Os objetivos estratégicos da ação, no que concerne à atuação do Município de Odemira, consistiram em:
- Identificar a arquitetura subjacente ao financiamento, pelo Município, dos CAB do concelho, e caracterizar a sua adequação, tendo em consideração os fins visados;
 - Quantificar o montante dos apoios concretizados no período em análise (2015-2017);
 - Analisar a conformidade legal das operações realizadas; e
 - Verificar o grau de implementação de metodologias e procedimentos que visem dar cumprimento aos princípios de economia, eficiência e eficácia.
30. Os trabalhos realizados foram executados de acordo com o estipulado no PGA e em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TC, conforme disposto no seu Regulamento.
31. O processo de seleção da amostra de municípios partiu dos dados constantes da informação sobre subvenções públicas, referentes ao ano de 2016, publicitada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF)³².
32. Face aos montantes de subvenções de que as AHB foram beneficiárias, com origem no município da sua área de jurisdição e na ANPC, identificaram-se três tipologias de concelhos, com representatividade na amostra: aqueles que dispunham apenas de CB pertença de AHB, os que apenas dispunham de CB detidos pelo município, e os que apresentavam ambas as tipologias.
33. O concelho de Odemira fazia parte do primeiro grupo, de onde foram apurados 32 municípios seguindo os seguintes procedimentos e critérios:
- a) Foram hierarquizados em função do seu esforço relativo de financiamento, ou seja, do rácio entre os apoios que as AHB do concelho receberam do município e o financiamento que lhes foi atribuído pela ANPC³³ (critério de coerência);
 - b) Excluíram-se os que publicitaram um total de subvenções às AHB do concelho inferior a €100 mil (critério de relevância);

³² Nos termos dos artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27/08. Do n.º 1 do artigo 2.º: “A presente lei institui a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais (...)”.

³³ Para cada município, calculou-se o rácio seguinte: apoios do município às AHB do concelho respetivo/ financiamento da ANPC àquelas AHB, considerando-se que existiam diferenças relevantes no modelo de financiamento quando o rácio mais elevado do distrito era superior ao dobro do rácio mais baixo. No distrito de Beja, o rácio mais baixo que cumpre os requisitos (Odemira, com 0,51) é menos de metade do rácio mais elevado (Barrancos, com 1,28).

c) Para cada distrito, selecionaram-se os que apresentavam, respetivamente, o maior e o menor esforço relativo de financiamento (critério de representatividade do território e de modelos de financiamento)³⁴.

34. Os seis municípios que constituíram a amostra de auditoria foram apurados a partir daqueles, selecionando, de forma alternada, o que apresentava o maior e o menor rácio, sem repetir o distrito. Como se constata no **Quadro 1**, o Município de Odemira foi selecionado como o que, no distrito, apresentava o menor esforço relativo de financiamento (0,51)³⁵.

Quadro 1 - Seleção dos municípios para o distrito de Beja

Concelho	Financiamento das AHB em 2016		
	Município (A)	ANPC (B)	Rácio (A)/(B)
Barrancos	130 320	102 109	1,28
Aljustrel	117 031	98 770	1,18
Alvito ⁽²⁾	95 691	96 363	0,99
Almodôvar	119 664	130 225	0,92
Ferreira do Alentejo	110 080	132 071	0,83
Cuba ⁽²⁾	81 250	101 748	0,80
Mértola ⁽²⁾	92 709	147 361	0,63
Vidigueira ⁽²⁾	97 485	173 812	0,56
Odemira ^{(1) (3)}	151 519	298 333	0,51
Ourique ⁽²⁾	81 578	162 564	0,50
Castro Verde ⁽²⁾	62 640	127 521	0,49
Beja ⁽²⁾	91 416	195 371	0,47
Moura ⁽²⁾	98 228	210 199	0,47
Serpa ⁽²⁾	0	147 988	0,00

⁽¹⁾ Selecionado para trabalho de campo; ⁽²⁾ Excluído pelo critério da reduzida dimensão financeira dos apoios (< €m100).

⁽³⁾ Apurou-se que o montante de subvenções do Município foi na realidade de €451 519,1, o que traduz afinal o maior rácio entre o financiamento municipal e o proveniente da ANPC de todo o distrito (1,51).

Fonte: IGF.

35. No âmbito do planeamento e programação da ação, foi efetuada uma consulta e análise prévia aos elementos disponíveis em várias fontes digitais, nomeadamente nos sítios eletrónicos do MdO e da ANPC e nos elementos de prestação de contas ao TC.
36. Para recolha e tratamento de documentos e informações em contexto de trabalho de campo, foram elaborados papéis de trabalho padronizados, nomeadamente para reuniões, entrevistas, questionários, testes, requisição de elementos, tratamento das questões de auditoria e dos resultados.

³⁴ Excluindo-se os municípios que tivessem sido objeto de uma ação de auditoria nos últimos 5 anos.

³⁵ No decurso dos trabalhos verificou-se que o montante declarado de subvenções era afinal de €451 519,1, embora na listagem divulgada pela IGF apenas constassem €151 519 na coluna relativa ao “montante transferido”. Os valores reais estavam descritos entre a informação da coluna respeitante à “finalidade” da subvenção.

37. Na presente ação efetuou-se também a análise dos movimentos financeiros realizados com as AHB, no período de 2015 a 2017, efetuando-se testes, consultando-se e recolhendo-se documentos contabilísticos de suporte.
38. Face ao exposto, os resultados relatados estão circunscritos às questões de auditoria que lhes estão na génese e as conclusões constituem a interpretação técnica de um conjunto de respostas a questões específicas, entendidas como representativas de cada objetivo operacional.

4. Exercício do Contraditório

39. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, foram citados para, querendo, se pronunciar sobre os factos constantes do Relato de Auditoria, nos termos do Despacho Judicial de Contraditório da Juíza Conselheira Relatora, os responsáveis indicados no **Quadro 2**.

Quadro 2 - Contraditório

Institucional			Pronúncia
Presidente da Câmara Municipal de Odemira			Sim
Presidente da Assembleia Municipal de Odemira			Não
Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil			Sim
Presidente da Direção da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Odemira			Não
Presidente da Direção da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Nova de Milfontes.			Não
Responsáveis da Câmara Municipal de Odemira	Cargo	Período	Pronúncia
José Alberto Candeias Guerreiro	Presidente	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Helder António Guerreiro	Vice-Presidente	01.01.2015 a 09.02.2017	Não
Ricardo Filipe Nobre de Campos Marreiros Cardoso	Vereador Vice-Presidente	01.01.2015 a 31.12.2017 13.02.2017 a 31.12.2017	Não
Deolinda Maria Pinto Bernardino Seno Luís	Vereadora	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Jaime Manuel Costa	Vereador	01.01.2015 a 17.10.2017	Não
Manuel da Silva Cruz	Vereador	01.01.2015 a 17.05.2017	Não
Pedro Miguel Viana Rebelo Ramos	Vereador	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Maria Helena Campos dos Santos Ventura	Vereadora	01.01.2015 a 31.12.2015; 18.05.2017 a 17.10.2017	Não
Raquel Alexandra Lourenço Vicente Silva	Vereadora	01.01.2015 a 31.12.2015; 13.02.2017 a 31.12.2017	Não
Sara Cristina Ramos Marcelino	Vereadora	01.01.2016 a 31.12.2016; 18.10.2017 a 06.12.2017	Não
Ricardo Jorge Ruas Cesário	Vereador	18.10.2017 a 31.12.2017	Não
Telma Cristina Felizardo Guerreiro	Vereadora	20.10.2017 a 31.12.2017	Não
Ana Lúcia Salgado Vaz	Vereadora	07.12.2017 a 31.12.2017	Não

40. Foram citados os 13 responsáveis que integraram o órgão executivo do MdO (Presidente e Vereadores da CMO) no período de incidência da auditoria (2015 a 2017) e, a título institucional, os Presidentes da CMO, da AMO, da ANEPC, da AHBO e da AHBMF. Exerceram o direito de contraditório, a título institucional, os Presidentes da CMO e da ANEPC.
41. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, *com letra em itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma resumida, consoante a respetiva pertinência. As respostas no exercício do contraditório constam do **Anexo I**.

A resposta do Presidente da CMO remete para o contexto económico e financeiro do período em análise. A ação de auditoria *“(…) ocorreu em 2018, incidindo essencialmente sobre os anos de 2015, 2016 e 2017, e outros anos (...). Este enquadramento é fundamental, pois o período total de análise (2008-2017), corresponde ao período da grave crise financeira que o país atravessou, com impactos significativos na gestão municipal, que importa contextualizar para um cabal entendimento da atuação municipal (...) entre 2010 e 2015 os municípios viram reduzidas as suas receitas, foram obrigados a reduzir o seu quadro de dirigentes e de outro pessoal, estiveram privados de novas contratações e viram agravado o quadro geral das entidades locais, incluindo as AHBV, face ao brutal aumento geral dos preços e impostos, bem como ao acréscimo de dificuldades na obtenção de outros apoios em iniciativas próprias.*

E conclui que *“(…) neste período, o Município de Odemira viu reduzido o seu quadro de dirigentes de 9 para 7 e de efetivos e contratados a termo de 631 para 452 trabalhadores.”*

Importa referir que, sendo os factos alegados importantes para a análise da dimensão financeira dos apoios e eventualmente para a capacidade de controlo, também tornam mais pertinente a implementação de procedimentos de validação das necessidades das AHB e de acompanhamento da boa utilização dos recursos transferidos.

Já o Presidente da ANEPC refere que *“(…) da leitura cuidada deste importante documento, foi possível extrair a sua extrema importância no domínio do financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, sendo do maior relevo sublinhar o aspeto que se prende com o impacto dos apoios concedidos por esta Autoridade Nacional (...).”*

5. Análise e observações

5.1. Caracterização do concelho

42. O concelho de Odemira integra a sub-região do Alentejo Litoral (NUT 3) e é o mais extenso do país, com uma área de 1.720,6 km², distribuída por 13 freguesias. A coordenação supramunicipal, nomeadamente no âmbito da proteção civil, representa um desafio relevante, na medida em que fazendo parte do distrito de Beja, relaciona-se com dois outros distritos: o de Setúbal a norte (Sines e Santiago do Cacém) e o de Faro a sul (Monchique e Aljezur).
43. A população estava estimada em 24.741 habitantes em 2017³⁶, o que traduz uma densidade populacional de 14,4 habitantes por km², uma das mais baixas da região do Alentejo (22,5 habitantes por km²) e do Continente (109,9 habitantes por km²). Acresce uma estrutura etária com apenas 11,5% de crianças com menos de 14 anos e com 27,5% com mais de 65 anos.
44. De acordo com a Carta de Ocupação dos Solos (COS) de 2010, a floresta ocupa 61,9% da área total do concelho, o que constitui a maior área de floresta na jurisdição de um só município, abrangendo 1 064,7 km².
45. O concelho dispunha de dois corpos de bombeiros em atividade, detidos por AHB, que envolviam 89 bombeiros em 2017. O **Quadro 3** resume alguns dados pertinentes para a análise da área da proteção civil em Odemira.

³⁶ INE. População residente por local de residência (Estimativas anuais da população residente, 15.06.2018).

Quadro 3 - Características do concelho de Odemira

Características	2015	2016	2017
Área ardida no concelho de Odemira (ha)	859	30	310
Área ardida (%)			
Concelho de Odemira	0,5	0,0	0,2
Portugal Continental	0,8	1,9	6,1
Área ardida média (ha)			
Concelho de Odemira	17,2	0,8	5,5
Portugal Continental	3,4	10,5	25,7
Número de incêndios	50	39	56
População residente	25 135	24 917	24 741
População residente com 65 e mais anos (%)			
Concelho de Odemira	27,1	27,2	27,5
Portugal Continental	21,0	21,4	21,8
N.º de Corpos de Bombeiros	2	2	2
Municipais ou sapadores de AHB	0	0	0
	2	2	2
Número de bombeiros ⁽¹⁾	82	83	89
Residentes por bombeiro			
Concelho de Odemira	306,5	300,2	278,0
Portugal Continental	358,7	366,9	375,1
Km² por bombeiro			
Concelho de Odemira	21,0	20,7	19,3
Portugal Continental	3,2	3,3	3,4
Área ardida por bombeiro			
Concelho de Odemira	10,5	0,4	3,5
Portugal Continental	2,5	6,3	20,7

⁽¹⁾ Quadro de comando e quadro ativo.

Fonte: INE.

46. Constatase que entre 2015 e 2017, a população do concelho diminuiu a um ritmo mais acelerado que a média de Portugal Continental, enquanto registava uma maior incidência de pessoas com mais de 65 anos. Dado tratar-se de uma região com baixa densidade populacional, o número de residentes por bombeiro é claramente inferior à média do Continente, mas a área por bombeiro é várias vezes superior.
47. A percentagem de área ardida no concelho revelou-se sempre inferior à média de Portugal Continental. A área média ardida em cada incêndio foi superior em 2015, mas inferior nos dois anos seguintes, verificando-se um comportamento idêntico em termos de área ardida por bombeiro.
48. O PMEPC de Odemira data de 1997 e está em revisão desde 2011. O PCM justificou o facto com a necessidade de incorporar o impacto de um conjunto alterações legislativas e com dificuldades no

processo de atualização da cartografia³⁷. Se a primeira questão não se coloca de forma distinta ao Município de Odemira, na segunda a dimensão territorial do concelho e a capacidade financeira do Município assumem alguma relevância.

Em sede de contraditório, o Presidente da CMO alegou que em 2009 e 2010 o MdO “(...) *contava com mais 2 técnicos contratados a termo no SMPC e Gabinete Florestal, estando à data em curso a revisão do PMEPC pelos mesmos, interrompida pelo fim dos seus contratos e impedimento da sua renovação (...).*

Em 2017 a revisão do PMEPC reiniciou-se estando em curso, e nesta fase recorrendo também a apoio externo, tendo por objetivo a sua conclusão em 2020”.

5.2. Arquitetura e funcionamento da Proteção Civil Municipal

5.2.1. Organização e intervenientes

49. Constituem objetivos fundamentais da proteção civil municipal a prevenção e a atenuação dos riscos coletivos e da ocorrência de acidente grave ou catástrofe, o socorro e assistência de pessoas e outros seres vivos em perigo e a proteção de bens e valores ambientais, culturais e de elevado interesse público e o apoio à reposição da normalidade da vida das pessoas nas áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe³⁸.
50. Cada concelho deve dispor de uma Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC), integrada por representantes de todas as entidades que, a nível municipal, contribuam para as ações de proteção civil, assegurando a sua articulação e garantindo os meios considerados adequados à gestão de cada ocorrência³⁹. A composição da CMPC de Odemira, segundo o artigo 4.º do seu Regulamento de Funcionamento, é a apresentada no **Quadro 4**.

³⁷ O PCM declarou, em 21.06.2018, que a revisão do PMEPC ainda decorria “(...) *face às sucessivas alterações de contexto entretanto ocorridas das quais se destacam a extinção dos Governos Cívicos, a exigência de Cartografia Certificada, a alteração do Quadro de Atribuições e Competências (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), a agregação e extinção de Freguesias, a alteração das normas Alteração dos Planos Municipais de Emergência (Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio) e as alterações à Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho)”.*

³⁸ Cf. n.º 1 do artigo 2º da Lei n.º 65/2007, de 12.11. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, a atividade de proteção civil a nível municipal é exercida nos seguintes domínios: a) levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos; b) Análise das vulnerabilidades municipais perante situações de risco; c) Informação e formação das populações do município, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades; d) Planeamento de soluções de emergência; e) Inventariação dos recursos e meios disponíveis f) Estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, g) Previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos.

³⁹ Cf. artigos 3.º e 11.º da Lei n.º 65/2007.

Quadro 4 - Composição da CMPC

Comissão Municipal de Proteção Civil de Odemira – Entidades

- Presidente da Câmara Municipal
- Presidente da Comissão Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios
- Comandante Operacional Municipal
- Responsável do Serviço Municipal de Proteção Civil
- Comandante dos Bombeiros Voluntários de Odemira
- Comandante dos Bombeiros Voluntários de V. N. de Milfontes
- Comandante de Destacamento de Odemira da GNR
- Comandante da Unidade de Comando Costeiro
- Comandante da Capitania do Porto de Sines
- Autoridade de saúde do concelho
- Representante da Unidade Local de saúde do Alentejo Litoral
- Representante do Centro Distrital de Segurança Social de Beja
- Representantes do Agrupamento Vertical de Escolas de Odemira
- Representante da Cruz Vermelha Portuguesa – Delegação de Colos
- Instituto de Conservação da Natureza e Florestas – representante
- Administração da Região Hidrográfica do Alentejo – representante
- Estradas de Portugal – representante
- Redes Energéticas Nacionais – REN
- Portugal Telecom – PT
- Rede Ferroviária Nacional - REFER

Fonte: Município de Odemira.

51. De acordo com o Regulamento de Funcionamento da CMPC de Odemira, aprovado em 2013⁴⁰, cabe ao PCM presidir à CMPC, devendo ser coadjuvado por um secretário designado de entre os membros permanentes da Comissão e substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo vereador com competências delegadas na matéria.
52. Embora o Regulamento estipule a existência de reuniões da CMPC, por iniciativa do Presidente, sempre que necessário e no mínimo duas vezes por ano⁴¹, constatou-se que entre 2015 e 2017 não se realizou qualquer reunião. Não foi, assim, possível validar a composição da CMPC, o que, além das implicações em

⁴⁰ Cf. Aviso n.º 4089/2013, do PCM, publicado no DR 2.ªs, n.º 56, de 20.03.2013. A sua versão final foi aprovada pela CM, em 18 de abril, e pela AM, em 30 de abril, tendo sido confirmada pelo aviso n.º 7274/2013, na 2.ª Série do DR n.º 106 de 3 de junho de 2013.

⁴¹ Cf. artigo 9.º do Regulamento da CMPC.

termos de conformidade legal, tem as consequências no planeamento, operacionalidade e avaliação do sistema municipal de proteção civil.

53. O PCM de Odemira informou que “(...) nesse mesmo período, reuniram com as periodicidades exigidas por Lei e sempre que necessário, a Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e a Comissão Municipal de Segurança (esta trimestralmente), integrando no seu conjunto as entidades da Comissão Municipal de Proteção Civil (...)”. Não coube nesta ação a validação dos factos alegados⁴², sabendo-se, no entanto, que a atividade destas comissões não diminui a necessidade de atuação da CMPC.
54. No período em análise, cada município deveria dispor de um COM, nomeado pelo PCM e dependendo hierárquica e funcionalmente deste⁴³, cabendo-lhe acompanhar as operações de proteção e socorro, promover a elaboração de planos prévios de intervenção e reuniões de trabalho com os comandantes dos CB e assumir a coordenação das operações de socorro de âmbito municipal⁴⁴. O Decreto-Lei n.º 44/2019, de 01.04, introduziu alguns ajustamentos, fazendo suceder ao COM o Coordenador Municipal de Proteção Civil⁴⁵.
55. No Município de Odemira o COM não foi nomeado, tendo o PCM declarado que as funções inerentes ao cargo foram assumidas por si ou, em regime de substituição, pelo Vice-Presidente da CMO. A solução adotada não estava conforme com a lei, que definiu regras para a seleção e nomeação do COM e lhe atribuiu um conjunto de competências com caráter de permanência, que obrigam a conhecimentos especializados.

Em sede de contraditório o Presidente da CMO alegou que “(...) tendo presente o exigente contexto (...) decidiu o Executivo Municipal, não prover o Comandante Operacional Municipal (à data), à semelhança da generalidade dos Municípios do Alentejo.

Tal situação, concentrou nesse período, nos eleitos, algumas atribuições e responsabilidades de algumas ações de matriz técnica/operacional (o funcionamento da CMPC nesse período é disso exemplo), com reconhecida perda de eficácia, que, entretanto, se corrigiu, importando frisar que

⁴² Constatou-se, ainda assim, que a reunião da Comissão Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (CMDF) que procedeu à aprovação dos Planos Operacionais Municipais de 2015 e de 2016, ocorreu em data posterior à que se encontra legalmente estipulada (15 de abril).

⁴³ Cf. artigos 13.º, 14.º da Lei n.º 65/2007, na versão alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30.11.

⁴⁴ Nas situações previstas no plano de emergência municipal e quando a dimensão do sinistro envolva meios de mais de um CB.

⁴⁵ Em coerência com a alteração introduzida pela Lei n.º 80/2015, de 03.08, na alínea b) do artigo 41.º da LBPC. Cf. artigos 14.º-A e 15.º-A da Lei n.º 65/2007, na versão alterada pelo Decreto-Lei n.º 44/2019.

a CMPC voltou ao seu normal funcionamento com reuniões regulares, e que até final do ano de 2019 será nomeado o Coordenador Municipal de Proteção Civil.”

56. Os municípios deveriam também estar dotados de um Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC), responsável pela prossecução das atividades de proteção civil, dirigido pelo PCM⁴⁶. Compete à CM, através do SMPC, a elaboração do plano municipal de emergência, que tem conteúdos e funções expressamente definidos, para posterior aprovação pela CNPC⁴⁷.
57. Na Orgânica do Município de Odemira consta a existência de um SMPC⁴⁸, dirigido pelo PCM e, na sua ausência, pelo Vice-Presidente. O SMPC encontrava-se dotado de 4 elementos no ano de 2015 e de 7 elementos nos anos de 2016 e 2017⁴⁹.
58. Segundo o PMEPC de Odemira, as estruturas autárquicas assumem um papel essencial no apoio às operações a desencadear em caso de ocorrência grave ou catástrofe, garantindo a mobilização dos meios. Compete ao SMPC, em conjunto com outros serviços da CMO, acionar e coordenar os meios, recursos e pessoal necessário nas fases de emergência e de reabilitação.

5.2.2. Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários

59. No concelho de Odemira operam a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Odemira (AHBO) e a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Nova de Milfontes (AHBMF).
60. São associações privadas sem fins lucrativos, tendo a AHBO sido fundada em 15.10.1935 e a AHBMF em 26.05.2003. Ambas dispõem de corpos de bombeiros compostos por profissionais e voluntários que reúnem, em 2017, um total de 89 bombeiros, considerando o quadro de comando e quadro ativo.
61. O Município de Odemira celebrou protocolos com ambas as AHB que estabelecem, na cláusula 4^a, que estas se comprometem (...) *a exercer e desenvolver todas as funções e situações enquadráveis e previstas no art.º 1º da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, e bem assim colocar ao dispor (...) os meios operacionais,*

⁴⁶ O PCM é a autoridade municipal de proteção civil, com competência para declarar a situação de alerta de âmbito municipal. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 44/2019, a direção do CMPC passa a caber ao SMPC.

⁴⁷ Cf. artigos 3.º 5.º e 6.º da Lei n.º 65/2007.

⁴⁸ Tem como atribuições e competências: *“Garante a assessoria do Presidente da Câmara no desenvolvimento das suas funções, em articulação com os demais órgãos da Câmara Municipal e ou entidades externas; assegurar a coordenação das atribuições das autarquias em matéria de proteção civil; colaborar em articulação com os demais serviços da câmara municipal, na execução dos planos de prevenção e de emergência, de âmbito supramunicipal, gerais ou especiais; assegurar, em articulação com as autoridades e agentes de proteção civil, a execução das competências e missões que lhe forem atribuídas no âmbito do sistema integrado de operações de socorro.”*

⁴⁹ Cf. Mapa de pessoal da CMO, nos termos do art.º 29.º da Lei 35/2014, de 20.06 e do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03 09 - Balanço Social.

humanos e logísticos necessários em qualquer situação de emergência ou calamidade pública”. No que concerne à AHBO, o n.º 2 da referida cláusula atribui-lhe ainda a responsabilidade de assegurar o atendimento permanente do SMPC⁵⁰.

62. No concelho, só a AHBO dispõe de uma Equipa de Intervenção Permanente (EIP)⁵¹, constituída por cinco bombeiros, em regime de permanência, vinculados à Associação por contrato individual de trabalho⁵². Mas entre 31.03 e 12.12 de 2016 a equipa funcionou apenas com 4 elementos e “ (...) em 2017 a constituição da EIP sofreu novamente alterações, ficando com apenas 4 elementos durante um largo período (...)”⁵³.
63. A atividade desenvolvida pela EIP da AHBO é sintetizada no **Quadro 5**. Os elementos da EIP participaram em 426 ocorrências em 2015, 277 em 2016 e 306 em 2017. A atividade predominante envolve a assistência em saúde, assumindo também grande relevância os incêndios rurais, a assistência e prevenção a atividades humanas e as operações e estado de alerta.

⁵⁰ A AHBO (...) compromete-se ainda manter um Gabinete afeto ao Serviço Municipal de Proteção Civil, a funcionar 24 horas de todos os dias da semana, que disporá do necessário equipamento técnico, nomeadamente em matéria de telecomunicações e que funcionará sempre que necessário como “Centro de Operações de Emergência “de Proteção Civil.”

⁵¹ Considerando que, o n.º 5 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21 de novembro, prevê que, nos municípios em que se justifique, os corpos de bombeiros voluntários ou mistos detidos pelas associações humanitárias de bombeiros podem dispor de equipas de intervenção permanente (EIP). A sua composição e funcionamento é definida pela Portaria n.º 1358/2007, de 15.10., com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 75/2011, de 15.02.

⁵² Segundo informação do PCM nos arquivos da autarquia apenas se encontram os contratos de trabalho dos primeiros elementos que integraram as EIP.

⁵³ Segundo lista dos elementos das EIP anexa a declaração do PCM e informação contida no Relatório de Atividades da AHBO de 2017.

Quadro 5 - Atividade desenvolvida pela EIP da AHB de Odemira

Ocorrências EIP	2015	2016	2017
Incêndios urbanos ou em área urbanizável	4	4	4
Incêndios em equipamentos e produtos	1	4	2
Acidentes ⁽¹⁾	14	17	8
Acidentes industriais e tecnológicos ⁽²⁾	-	1	2
Incêndios rurais ⁽³⁾	30	12	41
Incêndios em detritos	-	-	2
Comprometimento de segurança, serviços ou estruturas ⁽⁴⁾	3	2	3
Assistência em saúde ⁽⁵⁾	272	184	174
Intervenção em conflitos legais ⁽⁷⁾	7	2	-
Assistência e prevenção a atividades humanas ⁽⁸⁾	65	19	22
Operações e estados de alerta ⁽⁹⁾	30	27	48
Total	426	277	306

⁽¹⁾ Acidente aéreo, ferroviário, aquático, rodoviário, atropelamento rodoviário, colisão rodoviária, despiste.

⁽²⁾ Fuga de gás em conduta, fuga de gás em garrafa.

⁽³⁾ Povoamento florestal, mato, agrícola, consolidação de rescaldo, gestão de combustível, queima.

⁽⁴⁾ Queda de árvores, corte e abastecimento de gás, queda de elementos de construção em estruturas edificadas, inundações de estradas por água canalizada, dano em redes de abastecimento de água, dano em redes de abastecimento de gás, queda de estruturas temporárias ou móveis.

⁽⁵⁾ Intoxicação, doenças súbitas, trauma, queimadura, trabalho de parto, evacuação e transporte médico aéreo, transporte regular de doentes.

⁽⁶⁾ Agressão/violação, suicídio/homicídio na forma tentada, remoção e/ou transporte de cadáver.

⁽⁷⁾ Patrulha, reconhecimento e vigilância; prevenção a atividades de lazer; limpeza da via e sinalização de perigo; abastecimento de água à população; abertura de porta sem e com socorro.

⁽⁸⁾ Pré-posicionamento de meios DECIF, exercícios ou simulacros, deslocações em formação e em serviço geral.

⁽⁹⁾ Levantamento de pontos de água e de rede de incêndios, de zonas críticas/risco, treino de otimização do desempenho e prontidão nos diversos tipos de ocorrência. ações de sensibilização/adquisição de hábitos de segurança.

Fonte: Relatórios de atividades das EIP da AHBO, disponibilizados pelo MdO..

64. A prestação de contas da AHBO evidenciou resultados negativos nos anos de 2016 e 2017 (Quadro 6). No Relatório de Gestão, a Associação refere que os resultados negativos de 2017 são “(...) em grande parte devido a gastos ocorridos com o pessoal.”. A AHBMF obteve resultados negativos em 2015, mas nos dois anos seguintes os valores apresentaram-se positivos⁵⁴.

⁵⁴ No Relatório e Contas de 2017, a AHBMF considera ter obtido “(...) um resultado líquido positivo dentro dos parâmetros expectáveis para uma Instituição desta natureza, sem fins lucrativos, onde o objetivo não é de forma alguma uma gestão orientada para o lucro, mas sim uma gestão que visa manter um equilíbrio constante entre o custo/benefício no âmbito do desenvolvimento da atividade normal (...)”

Quadro 6 - Resultados obtidos pelas AHB

Rubricas	2015		2016		2017	
	AHBO	AHBMF	AHBO	AHBMF	AHBO	AHBMF
Rendimentos	1 206 913	342 996	1 187 229	375 310	1 235 534	371 201
Vendas e serviços prestados	614 730	191 526	519 342	192 572	604 335	196 549
Subsídios, doações e legados à exploração	558 877	138 973	636 945	161 184	572 739	140 491
Outros rendimentos e juros	33 257	12 497	30 933	21 555	58 453	34 162
Juros e rendimentos similares obtidos	49	0	9	0	7	0
Gastos	1 103 733	350 893	1 187 759	340 910	1 308 262	369 478
Custo das mercadorias vendidas e de matérias consumidas	0	0	7 448	0	11 925	0
Fornecimentos e serviços externos	389 396	127 630	339 813	111 529	400 304	156 036
Despesas com pessoal	615 234	210 661	726 330	210 540	793 387	190 089
Outros gastos e perdas	5 391	380	34 632	350	26 736	451
Gastos similares suportados	27 340	2 215	24 849	4 033	11 868	3 283
Gastos/reversões de depreciação e de amortização	65 878	10 007	54 686	14 457	63 324	19 619
Imposto sobre o rendimento do período	494	0	0	0	718	0
Resultado Líquido	103 180	-7 897	-529	34 400	-72 728	1 723

Fonte: Relatórios e Contas das AHB de Odemira e Vila Nova de Milfontes dos anos de 2015 a 2017.

65. Refira-se que tanto na AHBO como na AHBMF a receita das vendas e dos serviços prestados tem sido, por norma, inferior aos custos com pessoal⁵⁵, mostrando a importância dos apoios públicos na gestão corrente das AHB.

5.2.3. Principais riscos identificados no PMEPC

66. O concelho de Odemira evidencia características muito diversas como a planície, a serra, o rio Mira, a barragem de Santa Clara, o mar e as praias, sendo de referir que 43% da sua área territorial faz parte do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.
67. Face a características tão distintas, o concelho de Odemira está sujeito a diversos riscos com origem natural e humana, designadamente os que se apresentam no **Quadro 7**, elaborado a partir do PMEPC, refletindo um fator de risco acrescido, tendo em conta que possui mais de 50 km de costa e de 12 km de praia.

⁵⁵ Exceto na AHBMF em 2017.

Quadro 7 - Riscos de origem natural e humana

Riscos Naturais	Riscos de Origem Humana
Sismos	Incêndios urbanos (núcleos antigos)
Inundações e cheias	Incêndios industriais
Deslizamento de terras	Colapso/estragos avultados em edifícios
Erosão costeira	Acidentes em infraestruturas hidráulicas
Ventos fortes, tornados e ciclones	Poluição marítima por hidrocarbonetos
Trovoadas	Acidentes no transporte de substâncias perigosas
Erosão costeira	Substâncias perigosas em indústrias
Movimentos de massa	Armazenagem e bombas de combustíveis
Degradação de solos	Emergência radiológicas e ameaças NRBQ ⁽¹⁾
Secas	Poluição do litoral ou maré negra
Ondas de calor	Acidentes rodoviários
Vagas de frio	
Nevões	
Incêndios florestais	
Tsunamis	

⁽¹⁾ Nucleares, radiológicas, biológicas e ou químicas.

Fonte: PMEPC.

5.2.4. Fontes de financiamento da Proteção Civil

68. As AHB são consideradas pela maioria dos municípios, e também pelo Município de Odemira, o “*braço armado*” das ações de Proteção Civil, desempenhando um papel de grande relevo na prestação de serviços públicos no âmbito da segurança e do socorro das populações e respetivos bens, nas situações de emergência⁵⁶.
69. O Regime Jurídico das Autarquias Locais confere aos municípios atribuições no âmbito da proteção civil⁵⁷ e atribui à CM a competência para deliberar sobre formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes⁵⁸ e para apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças⁵⁹.

⁵⁶ Cf. parecer da ANMP, de junho de 2015, relativo à proposta de lei sobre o financiamento dos corpos de bombeiros detidos por AHB.

⁵⁷ Cf. alínea j) do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁵⁸ Vide artigo 33.º n.º 1 o) da Lei 75/2013.

⁵⁹ Cf. alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei 75/2013.

70. Os Bombeiros Voluntários das duas AHB do concelho de Odemira recebem apoios financeiros no âmbito dos protocolos celebrados com o Município, bem como através de apoios extraordinários para aquisição equipamentos e reparações no parque automóvel.
71. O financiamento da Administração Central às AHB está a cargo da ANPC e tem por base as regras constantes da Lei n.º 32/2007, de 13.08 (Regime Jurídico das AHB), e da Lei n.º 94/2015, de 13.08⁶⁰. O orçamento da componente de financiamento permanente é aprovado anualmente na LOE, e a dotação atribuída a cada AHB é calculada de acordo com uma fórmula pré-definida⁶¹, tendo por base critérios como a área e população abrangida, o índice de risco, o número de ocorrências e de bombeiros.
72. Com exceção da despesa com as EIP, o financiamento do Município não segue nenhum critério de ponderação objetivo, procurando essencialmente responder às solicitações e apoiar as atividades a desenvolver pelas AHB, não estando implementado, ou sequer previsto, um controlo equivalente ao que se encontra preconizado para o financiamento atribuído pela ANPC⁶².
73. Os encargos com as EIP das AHB de Odemira devem ser financiados em 50% pelo município e em 50% pela Administração Central, através da ANPC⁶³.

5.3. O financiamento dos corpos de bombeiros

5.3.1. Modelo de financiamento municipal das AHB

74. O MdO não dispõe de um corpo de bombeiros municipal, pelo que as atribuições no âmbito da proteção civil são executadas, em grande medida, pelos dois Corpos de Bombeiros pertença de AHB que operam no concelho e que foram para o efeito financiados pelo Município, nos moldes sistematizados no **Quadro 8** e no **Quadro 9**.

⁶⁰ Que constitui a primeira alteração à Lei n.º 32/2007.

⁶¹ Cf. artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 94/2015.

⁶² As AHB enviam anualmente os seus relatórios e contas ao MAI através da ANPC, conforme artigo 40.º da Lei 32/2007, de 13 agosto. A Lei 94/2015, de 13 de agosto, estipula deveres de informação das AHB à ANPC (artigo 9.º) a quem confere inclusivamente poderes de avaliação e auditoria e fiscalização sobre a boa aplicação dos montantes por si transferidos (artigo 10.º), bem como penalizações por incumprimento (artigo 11.º).

⁶³ Nos termos da Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro.

Quadro 8 - Caracterização dos apoios financeiros à AHBO

Deliberação / Vigência	Instrumento	Objeto	Apoios
20.12.2007 Anual Renovável	Protocolo de colaboração	Despesas com aquisição de viaturas na parte não comparticipada pelo Estado, aquisição de equipamentos necessários ao bom funcionamento e às atividades específicas da mesma e às demais despesas inerentes ao bom Serviço Público, designadamente as indispensáveis à manutenção da frota, de instalações, de modernização administrativa, entre outras ⁽²⁾	• €150.000 ⁽¹⁾
15.11.2007 Anual renovável	Acordo de colaboração (27.12.2007) e adendas (07.04.2011 e 01.03.2012)	Dotar as piscinas municipais de Odemira de nadadores salvadores.	• € 3 698,9 (x12 meses) - 2007 • € 2 250,6 (x12 meses) - 2011 • € 2 625,7 (x12 meses) - 2012
19.11.2013 3 anos, renovável	Protocolo para enquadramento da EIP renovado em 2016.	Regular as condições de contratação e manutenção pela AHBO de elementos que integrarão as Equipas de Intervenção Permanente.	• Remuneração mensal (€617,40 x 14 meses) e subsídio de almoço (€4,27). • Suplemento de 25% do valor base x 12 para Chefe da EIP. • Seguro de acidentes de trabalho.
13.02.2015	Deliberação CMO	Apoio extraordinário para despesas com aquisição de equipamentos (ofício n.º 978/2015, de 28.01, da AHBO, a solicitar apoio para aquisição de equipamento para transporte de doentes no total de € 47 000,00).	€45.000 ⁽³⁾
15.02.2016	Deliberação CMO	Apoio extraordinário (ofício n.º 22/2016, de 18.01, da AHBO, com o pedido de subsídio das condições de operacionalidade).	€45.000 ⁽³⁾
03.10.2016	Deliberação CMO	Apoio extraordinário para fazer face a encargos financeiros resultante de grandes reparações no parque automóvel e adquirir novos equipamentos (ofício de 06.10.2016, da AHBO, onde se faz uma exposição da situação financeira da Associação e solicitam apoio para pagar parte das dívidas resultantes dos encargos em grandes reparações de viaturas).	€90.000 ⁽³⁾
07.02.2017	Deliberação CMO	Apoio extraordinário (em ofício de 30.03.2017, em que a AHBO informa que o apoio se destina à aquisição de uma nova viatura de transporte de doentes, já adjudicada).	€45.000 ⁽³⁾

⁽¹⁾ 60% para investimento e 40% para outras despesas.

⁽²⁾ Na versão do protocolo alterada em 21.04.2011.

⁽³⁾ Estes apoios encontram-se alegadamente suportados na alínea c) da cláusula 7.ª do Protocolo de 21.12.2007, que se refere a "Atribuições extraordinárias por ocasiões festivas (...)"

75. Em janeiro de 2008, os apoios de natureza sistemática à AHBO passaram a revestir o formato de protocolo⁶⁴, tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver no domínio da proteção civil⁶⁵, nomeadamente em operações de socorro e assistência, com especial relevo em situações de catástrofe e calamidade públicas⁶⁶.
76. O protocolo estipulava a atribuição à AHBO de um subsídio anual de m€150, repartido entre 60% para investimento e 40% para outras despesas, prevendo-se atualizações anuais, inicialmente de acordo com a taxa de inflação e depois em montante a determinar pelo Município⁶⁷, mas o seu valor permaneceu inalterado desde 2007. O MdO comprometia-se ainda, em caso de emergência e desde que absolutamente necessário, a ceder um ou mais motoristas que fossem bombeiros.
77. De acordo com o protocolo, a AHBO ficou responsável por:
- exercer todas as funções previstas e enquadráveis no artigo 1º da LBPC⁶⁸, e a disponibilizar todos os meios operacionais, humanos e logísticos (cf. cláusula 4ª.n. 91);
 - manter um Gabinete afeto ao SMPC, a funcionar 24 horas de todos os dias, com o necessário equipamento técnico, para funcionar como “Central de Operações de Emergência de Proteção Civil” (cf. cláusula 4ª.n. 92);
 - garantir o abastecimento de água a todas as populações da área do concelho decorrentes de qualquer anomalia no abastecimento da responsabilidade do MdO ou de qualquer outra entidade⁶⁹ (cf. cláusula 5ª.n. 91); e
 - garantir os meios para prestar um conjunto de serviços acessórios, na maior parte relacionados com a prevenção e segurança (cf. cláusula 6ª.)⁷⁰.

⁶⁴ Mantendo-se em vigor até declaração expressa em contrário por qualquer das partes (Cf. cláusula 9ª).

⁶⁵ Competências do PCM em estreita articulação com o Serviço Nacional de Proteção Civil (cf. artigo 68.º, n.º 1, alínea z) da Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002 de 11.01, e pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, alínea v) do n.º 1 do artigo 35.º).

⁶⁶ Cf. Preâmbulo do referido protocolo.

⁶⁷ Da cláusula 2ª. n.º 2 consta que “O subsídio referido no número anterior será atualizado anualmente, em montante a determinar pela Câmara Municipal, não podendo nunca ser inferior à taxa de inflação adotada pelo Governo para o ano a que diz respeito a atualização”. Em 01 de janeiro de 2011, esta cláusula foi alterada passando a ter o seguinte teor: “O subsídio referido no número anterior poderá ser atualizado anualmente, em montante a determinar pela Câmara Municipal”.

⁶⁸ 1 – “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. 2 - A atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores”.

⁶⁹ Os custos são a debitar às outras entidades sempre que a responsabilidade da anomalia seja sua.

⁷⁰ “a) Rega de pavimentos; b) Colaborar na verificação e testes na rede de água afeta ao serviço de combate a incêndios; c) Prevenção, segurança e socorrimento em atividades que visem o interesse público de cariz social, cultural, desportivo ou educacional; d) Utilização do material náutico da Corporação, quando necessário, no rio Mira ou em zonas onde se situem albufeiras; e) Apoio técnico na elaboração de planos de intervenção e segurança, solicitados pelo Município de Odemira; f) Manutenção das Equipas de G.P.I.’s, durante o período legalmente fixado para o efeito.”

78. Assim, através deste protocolo, a AHBO ficou responsável pelas funções de proteção civil (depreende-se que se tratam das que cabem aos Corpos de Bombeiros), pelo atendimento permanente do SMPC e por diversos serviços, alguns dos quais suscetíveis de serem obtidos no mercado.
79. A CMO atribuiu ainda à AHBO, entre 2015 e 2017, quatro apoios financeiros extraordinários, justificando-os com a alínea u) do n.º 1 do art.º 33.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, e com a alínea c) da cláusula sétima do Protocolo⁷¹, mas na realidade permitiram uma atribuição sistemática de apoios para os fins que já se encontravam subsidiados no âmbito do Protocolo⁷².
80. Em outubro de 2013, o Município, a ANPC e a AHBO celebraram um protocolo relativo ao enquadramento da EIP⁷³, ficando a Associação responsável por manter uma equipa de cinco elementos, com a missão de assegurar, em permanência, o serviço de socorro às populações⁷⁴, em todos os dias úteis, por um período semanal de quarenta horas e garantir a disponibilidade de um piquete em permanência (de pelo menos 5 bombeiros) para assegurar as missões de socorro fora dos períodos de funcionamento da EIP⁷⁵.
81. De acordo com o protocolo e com a Portaria n.º 1358/2007, de 15.10⁷⁶, caberia à ANPC e ao MdO suportar, em partes iguais, os custos com os vencimentos e correspondentes encargos relativos ao regime de segurança social e seguros de acidentes de trabalho. Entre 2015 e 2017, o MdO transferiu mensalmente € 2 480 para a AHBO, tendo suportando um encargo anual de € 29 760,7, igual para os 3 anos. No entanto, a despesa relevante no âmbito do protocolo e que foi efetivamente suportada pela AHBO foi inferior, uma vez que a EIP funcionou uma parte do tempo com apenas 4 elementos⁷⁷.

Em sede de contraditório, o Presidente do CMO reconhece a falha e informa que esta *“(...) será corrigida e já está adotado processo de verificação permanente, com o objetivo de evitar a repetição do erro, motivado por falta de comunicação.”*

⁷¹ Disposição que exclui do âmbito do mesmo os apoios que venham a ser concedidos por ocasiões festivas.

⁷² Por outro lado, a sua natureza extraordinária é contrariada pela regularidade anual deste tipo de apoios.

⁷³ Sucedendo ao anterior protocolo, celebrado em 15.10.2010.

⁷⁴ Designadamente as previstas no artigo 2.º da Portaria n.º 1358/2007, de 15.10, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 75/2011, de 15.02, que tem por função dar resposta imediata a situações de combate a incêndios, socorro às populações em caso de incêndios, inundações, desabamentos, abaloamentos e em todos os acidentes ou catástrofes e socorro a náufragos.

⁷⁵ Este protocolo vigorou durante 3 anos e, não tendo sido denunciado por nenhuma das partes, renovou-se automaticamente por mais três anos (cláusula 9ª. do protocolo) conforme informação n.º 29/2016, de 14.10, onde foi proposto e autorizado pelo MdO, a assunção de novo compromisso plurianual.

⁷⁶ Alterada pela Portaria n.º 75/2011, de 15.02 e pela Portaria n.º 148-A/2018, de 22.05.

⁷⁷ A ANPC, a quem cabe suportar a outra metade dos custos, transferiu para a AHBO menos €10 504 no conjunto dos três anos.

82. Ainda em 2007, o MdO celebrou um Acordo de Colaboração⁷⁸ com a AHBO com o objetivo de assegurar a presença de Nadadores Salvadores nas Piscinas Municipais de Odemira, com um horário de funcionamento idêntico ao das respetivas piscinas, mediante a transferência mensal de € 3 698,90⁷⁹.
83. Este acordo de colaboração celebrado no âmbito das competências do Município de “(...) apoiar ou participar pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social cultural, desportiva, recreativa ou outra”⁸⁰ não reveste um apoio no âmbito da proteção civil, mas uma aquisição de serviços. À data do trabalho de campo, o documento mantinha-se em vigor tendo a cláusula relativa ao montante a transferir pela autarquia sofrido as seguintes alterações:
- Adenda ao acordo de colaboração⁸¹, aprovada em reunião da CMO de 07.04.2011, em que a verba mensal prevista para os 2 nadadores salvadores passou para € 2 250,60;
 - Segunda adenda ao acordo de colaboração⁸², aprovada em reunião da CMO de 01.03.2012, em que a verba mensal prevista para os 2 nadadores salvadores passou para € 2 625,70.

Em sede de contraditório, o Presidente alega que o entendimento da CMO “(...) *teve como princípio a parceria entre duas entidades que prosseguem fins comuns, ou seja o serviço público, e que neste âmbito, juntando sinergias diversas poderiam sair reforçadas nas suas capacidades operacionais e responsabilidades permanentes, sendo evidente que tendo Odemira uma zona costeira sujeita a diversas ocorrências, é necessária uma operacionalidade permanente de efetivos bem formados e ativos na AHBV, concorrendo para tal a atividade nas piscinas (...) sendo a verba transferida a compensação pelo necessário reforço da equipa e garantia de permanência, incluindo fim de semana*”, informando que a CMO iria solicitar parecer jurídico sobre a matéria.

A este propósito convém referir que, no âmbito do referido Acordo, a AHBO se obriga a disponibilizar ao Município o serviço de dois nadadores salvadores, mediante uma retribuição.

⁷⁸ Este acordo foi celebrado no âmbito da alínea b) do artigo 21º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, Lei que estabeleceu, à data, o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

⁷⁹ Sendo que o acordo prevê que o equipamento necessário ao correto desempenho das funções de Nadador Salvador seja adquirido pela CMO.

⁸⁰ De acordo com a alínea b) do n.º 4 do artigo 64 da Lei 169/99 de 18.09, que estabeleceu o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, revogada designadamente, pela Lei 75/2013, de 12.09.

⁸¹ De acordo com a proposta de Deliberação da CMO, aprovada por unanimidade, a alteração decorre de revisão efetuada pelo Presidente da Direção da AHBO.

⁸² De acordo com a proposta de Deliberação da CMO, aprovada por unanimidade, a alteração decorre de um pedido de ajuste do valor pela AHBO.

Estamos perante um contrato de prestação de serviços, que vários operadores económicos poderão estar em condições de satisfazer, sendo indiferente a designação dada pelas partes ao documento no qual as cláusulas contratuais se inserem. Assim, na formação e execução do contrato, é necessária a observância das regras de direito público aplicáveis, destacando-se, nesta sede, o Código dos Contratos Públicos e as normas de legislação financeira relativas às várias fases de realização da despesa.

84. Relativamente à AHBMF, o Município protocolou, em 2007, um apoio financeiro anual para desenvolvimento das atividades de proteção civil. Nos anos de 2015 a 2017, estes apoios somaram um total anual de € 60 000, que deveriam ser afetos em 50% para investimento e em 50% para outras despesas.
85. Nos termos desse protocolo, a AHBMF tinha a obrigação de efetuar a “(...) colocação de Nadadores Salvadores, durante a época determinada pelo Município de Odemira, nas praias da freguesia e não concessionadas”.
86. O Município atribuiu-lhe ainda quatro apoios extraordinários, cuja justificação consta no **Quadro 9**, mas que na realidade traduzem uma prática idêntica à já identificada relativamente à AHBO.

Quadro 9 - Caracterização dos apoios financeiros à AHBMF

Deliberação CMO / Vigência	Instrumento	Objeto	Montantes
20.12.2007 Anual Renovável	Protocolo de colaboração de 22.12.2007	Despesas com aquisição de viaturas na parte não comparticipada pelo Estado, aquisição de equipamentos necessários ao bom funcionamento e às atividades específicas da mesma e às demais despesas inerentes ao bom Serviço Público, designadamente as indispensáveis à manutenção da frota, de instalações, de modernização administrativa.	• €60.000 ano (€5.000 x 12) ⁽¹⁾
19.02.2015	Deliberação da CMO	Apoio financeiro extraordinário.	• €15.000 ⁽²⁾
18.02.2016	Deliberação da CMO	Apoio financeiro extraordinário (Em 15.02.2016 a AHBMF, solicita apoio financeiro para fazer face a despesas de grandes reparações das viaturas de autotanque e ambulância, cujos montantes ascendem a mais se €15000).	• €15.000 ⁽²⁾
06.10.2016	Deliberação da CMO	Apoio financeiro extraordinário. (Ofício n.º 291/2016, de 26.09, da AHBMF, dando conta das obras já efetuadas e da ambulância adquirida, aguardando o apoio solicitado na reunião de junho 2016).	• €30.000 ⁽²⁾
16.02.2017	Deliberação da CMO	Apoio financeiro extraordinário (ofício 20/2017, de 17.01 e 46/2017, de 02,2017, a solicitar apoio financeiro destinado à reparação da viatura VTTU-01, juntando orçamento de um valor inferior.	• €15.000 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Sendo 50% para investimento e 50% para outras despesas.

⁽²⁾ Estes apoios encontram-se alegadamente suportados na alínea c) da cláusula 7.ª do Protocolo de 21.12.2007, que se refere a “Atribuições extraordinárias por ocasiões festivas (...)”

87. Para além dos apoios financeiros às duas AHB, o Município apoiou ainda através:
- da atribuição, desde 2016, aos bombeiros voluntários do concelho de Odemira dos benefícios do Cartão Social Municipal⁸³;
 - da concessão à AHBO e/ou à AHBMF de apoios em espécie⁸⁴.
88. De acordo com o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 06⁸⁵, cabe ainda aos municípios suportar os encargos do seguro de acidentes pessoais dos bombeiros profissionais e voluntários⁸⁶ dos diversos quadros dos corpos de bombeiros, e ainda dos infantes e cadetes e dos elementos que integram os órgãos executivos das associações humanitárias de bombeiros.

5.3.1.1. Critérios de atribuição dos apoios e procedimentos de autorização da despesa

89. O modelo de financiamento da AHBO e AHBMF, pelo Município, não teve em linha de conta qualquer fator de ponderação para os montantes atribuídos, à exceção dos pagamentos às EIP, cujo montante é regulado nos termos da Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro.
90. Sobre o ciclo orçamental da despesa constatou-se que foram respeitadas as suas fases, uma vez que todos os apoios financeiros às AHB foram objeto de deliberação camarária e efetuados os cabimentos e os compromissos das referidas despesas.
91. Verificou-se que existe conformidade, em termos de montantes, da despesa efetuada com as despesas protocoladas com as AHB.
92. O valor dos protocolos é cabimentado e feito anualmente o compromisso pelo valor global. O Plano de Pagamentos, elaborado pelo Serviço de Contabilidade e Tesouraria, é enviado para o Chefe da Divisão de Gestão Interna que o autoriza para efeito de emissão das ordens de pagamento, onde são apostas as assinaturas de quem elabora, de quem confere, de quem autoriza e de quem paga.

⁸³ Nomeadamente, redução de 30% nas tarifas de utilização do serviço de abastecimento de água, redução de 30% nas tarifas de utilização do serviço de saneamento de águas residuais e redução de 30% das tarifas de utilização do serviço de Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Odemira.

⁸⁴ De que são exemplo a cedência temporária de Pavilhão Desportivo para realização de atividades desportivas e a cedência de 8 pneus em situação de abate municipal e de 5 viaturas em fim de vida para ação de treino.

⁸⁵ Alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, estando o direito ao seguro consagrado na alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma.

⁸⁶ A Portaria n.º 123/2014, de 19 de junho, que revogou a Portaria n.º 1163/2009, de 6 de outubro, veio fixar as condições mínimas do seguro e a sua abrangência.

5.3.1.2. Garantias no controlo da adequada utilização dos apoios

93. O município de Odemira, no que se refere ao controlo da adequada utilização dos apoios concedidos à AHBO e AHBMF, não tem implementado procedimentos que permitam conhecer eventuais alterações nas finalidades em que foram utilizadas as verbas concedidas.
94. Não efetua ações de controlo junto das AHB no sentido de confirmar os fins em que foram aplicados os apoios financeiros. Mesmo no caso da EIP não é efetuado um controlo dos montantes efetivamente pagos aos elementos das equipas e da entrega dos montantes devidos à Segurança Social e à Autoridade Tributária. A CMO atribuiu um subsídio mensal à AHBO ao invés de pagar com base na faturação do pagamento de vencimentos, subsídio de almoço e nos descontos para a Segurança Social e seguros.
95. A Portaria n.º 1358/2007, alterada pela Portaria n.º 75/2011, de 15.02, determina no n.º 2 do artigo 11.º que as despesas são suportadas em partes iguais pela ANPC e CM respetiva, e no n.º 3.º *“para efeitos do número anterior, as entidades referidas transferem com a antecedência de um mês as verbas correspondentes aos encargos devidos ao mês seguinte, apresentando mensalmente as AHB, por via informática às mesmas entidades, os documentos de despesa comprovativos.”*.
96. A AHBO envia à CMO os Relatórios de Atividades da EIP, que não são, por norma, objeto de análise. As duas associações de bombeiros enviam, anualmente, à autarquia os Relatórios e Contas e o parecer do Conselho Fiscal, mas a autarquia não procede à sua análise.
97. No caso dos protocolos relativos a despesas inerentes ao *“bom Serviço Público”*, celebrados com ambas as AHB, não existem cláusulas que estabeleçam qualquer controlo por parte da CMO.

5.3.1.3. Sistema de Controlo Interno

98. O Município de Odemira aprovou, em 6 de janeiro de 2011, o Regulamento de Controlo Interno, não constando do mesmo qualquer artigo dedicado aos apoios municipais. Para além deste documento o Município sustenta o seu Sistema de Controlo Interno em vários manuais de procedimentos⁸⁷, designadamente o *Regulamento de Apoio às Atividades Culturais e Recreativas*.
99. Constatou-se que os apoios financeiros extraordinários do Município à AHBO e AHBMF não tiveram por base procedimentos assentes em Regulamento.

⁸⁷ Regulamentos: Cartão jovem, de Ação Social Escolar, de atribuição de auxílios económicos, de prémios de atividades desportivas, do cartão social, do Programa de Apoio a Projetos do Ensino Secundário, Municipal do Prémio Espírito Empreendedor, para Atribuição de Apoio ao Arrendamento.

100. O PCM declarou terem feito parte dos órgãos sociais da AHBO, durante o triénio de 2015-2017, cinco colaboradores do Município, enquanto seis integraram, de forma voluntária, o corpo de bombeiros da AHBO. Declarou ainda não terem integrado os órgãos sociais ou o corpo de bombeiros da AHBMF quaisquer colaboradores do MdO.

5.3.1.4. Sistema de Informação

101. O Sistema de Informação implementado no Município de Odemira dispõe de parametrizações que permitem apurar de forma clara e discriminada os montantes transferidos pelo município para as duas AHB, nomeadamente através de conta-corrente (entidade e por rubrica orçamental) e relatórios de ordens de pagamento.

102. Foram verificados os documentos de suporte aos pagamentos efetuados às duas AHB, tendo sido possível concluir que os apoios vão a reunião da Câmara Municipal onde é deliberada a sua atribuição e as ordens de pagamento associadas aos protocolos e às deliberações de atribuição de subsídios estão devidamente documentadas.

5.3.2. Relevância da despesa com corpos de bombeiros no contexto municipal

103. O **Quadro 10** apresenta a dimensão financeira dos apoios concedidos pelo MdO para suportar o financiamento dos corpos de bombeiros, no período de 2015 a 2017, e o peso no total das transferências correntes e de capital.

Quadro 10 - Relevância das transferências da CMO para as AHB

Unidade: euros

	2015	2016	2017
Transferências para as AHB	331 269	451 519	334 549
<i>em % das transferências para Instituições sem fins lucrativos (ISFL)</i>	14,2	17,6	12,5
<i>em % do total de transferências</i>	8,0	8,9	6,8
Transferências correntes para AHB	151 269	151 519	154 549
<i>em % das transferências correntes para ISFL</i>	8,3	9,2	7,2
<i>em % do total de transferências correntes</i>	4,8	4,3	4,3
para a AHB de Odemira	121 269	121 269	124 299
para a AHB de Vila Nova de Mil Fontes	30 000	30 250	30 250
Transferências de capital para AHB	180 000	300 000	180 000
<i>em % das transferências capital para ISFL</i>	35,5	32,9	33,2
<i>em % do total de transferências capital</i>	18,4	19,2	13,8
Transferências de capital para a AHB de Odemira	135 000	225 000	135 000
Transferências de capital para a AHB de Vila Nova de Mil Fontes	45 000	75 000	45 000

Fonte: Dados financeiros do MdO.

104. Entre 2015 e 2017, o peso das transferências para as AHB no total das transferências do MdO caiu de 8,0% para 6,8%, apesar de registar 8,9% em 2016, face ao apoio extraordinário desse ano. O comportamento revelado no âmbito do subconjunto das transferências para as Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL) é qualitativamente idêntico, destacando-se o facto de as AHB absorverem uma parte substancial das transferências correntes para estas entidades, que chega a atingir os 17,6%, em 2016.
105. O peso das transferências para as duas AHB no total da despesa do Município (**Quadro 11**) é superior a 1% em cada um dos anos do período, cifrando-se em 1,2% em 2015 e 2017 e 1,6% em 2016.

Quadro 11 - Peso dos apoios às AHB pela CMO no total das suas despesas (2015-2017)

Unidade: €

Despesa /Apoios	2015		2016		2017	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Desp. Correntes e de Capital - CMO	27 456 218	100	27 939 710	100	27 492 142	100
Apoios financeiros à AHBO	256 269	0,9	346 269	1,2	259 299	0,9
Apoios financeiros à AHBMF	75 000	0,3	105 250	0,4	75 250	0,3
Total dos apoios às AHB	331 269	1,2	451 519	1,6	334 549	1,2

Fonte: Dados financeiros da CMO

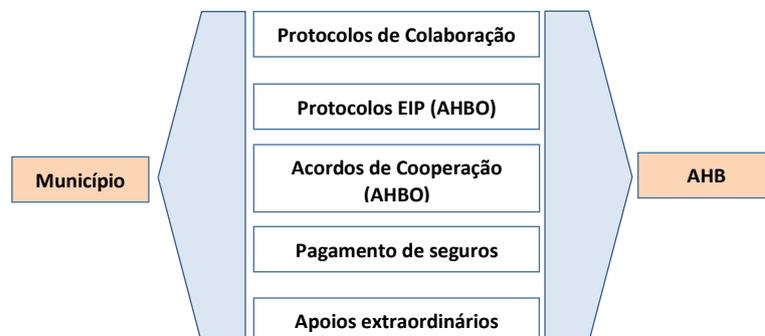
106. A CMO reconhece o valor social da atividade dos Corpos de Bombeiros das AHB, conforme consta dos pressupostos insertos nos protocolos e deliberações da atribuição de apoios e no próprio site⁸⁸.
107. Quanto à sensibilidade e elasticidade da decisão política às solicitações financeiras dos Corpos de Bombeiros, nos anos de 2015 a 2017, verifica-se que as decisões da CM, relativamente aos apoios atribuídos às duas AHB, foram aprovadas por unanimidade.

5.3.3. Decomposição anual dos apoios municipais às AHB

108. No período de 2015 a 2017, os apoios do Município às AHB, no âmbito da Proteção Civil, revestiram diversas modalidades, algumas com carácter de continuidade, como os protocolos e o pagamento de seguros e outras, de carácter pontual, consistindo em apoios resultantes de solicitações das Associações (**Figura 3**).

⁸⁸ A título de ilustração refira-se a atribuição, em 25 abril de 2006, da Medalha Municipal de Mérito à AHBO, como "(...) *justo reconhecimento da sua entrega, espírito de sacrifício e enorme coragem em benefício da população de Odemirense. No seu desempenho profissional, os Bombeiros Voluntários de Odemira, os seus corpos gerentes, comando, pessoal administrativo e auxiliar, dedicaram ao próximo todo o seu esforço, zelo, competência e altruísmo, muitas vezes à custa de sacrifícios pessoais e familiares, elevando bem alto o nome da Associação a que pertencem e do Município odemirense. De salientar que em todas as frentes da sua competência e responsabilidade, quer fosse em incêndios, cheias, acidentes, assistência domiciliária, transporte de doentes, assistência às praias ou ainda na componente formação das classes etárias mais jovens, através de ações de formação nas escolas, granjearam todos os elementos em serviço na Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Odemira um justo respeito e consideração (...)*". Vd. Sítio da CMO – Galeria Honorífica.

Figura 3 - Modalidades de apoio às AHB



109. No **Quadro 12**, constam o conjunto dos apoios contabilizados pelo Município como transferências para as AHB, de acordo com os fins a que se destinam⁸⁹.

Quadro 12 - Destino das transferências para as AHB

	Unidade: €		
AHBO	2015	2016	2017
Apoio à atividade	150 000	150 000	150 000
EIP	29 761	29 761	29 761
Apoios extraordinários	45 000	135 000	45 000
Apoio à operacionalidade piscinas municipais	31 508	31 508	31 508
Comparticipação de fardamento			3 030
Total (1)	256 269	346 269	259 299
AHBMF	2015	2016	2017
Apoio à atividade	60 000	60 000	60 000
Apoio extraordinário	15 000	45 000	15 000
Prémios atividade desportiva	0	250	250
Total (2)	75 000	105 250	75 250
Total geral (1) + (2)	331 269	451 519	334 549

Fonte: Protocolos e Contas Correntes CMO com as AHB e outros documentos financeiros.

110. Foram celebrados protocolos de colaboração com ambas as AHB, com vista a cobrir despesas correntes e de capital inerentes ao serviço de proteção civil. O apoio às EIP realizou-se no âmbito do protocolo tripartido entre Município, AHBO e ANPC. O Acordo de Colaboração com a AHBO visou dotar as piscinas municipais de nadadores salvadores. Os apoios extraordinários às duas AHB destinaram-se à aquisição e reparação de viaturas, ao pagamento de dívidas de aquisição de equipamento e a subsídios às condições de operacionalidade, tendo sido precedidos de deliberações da CMO.

⁸⁹ A despesa com os protocolos encontrava-se prevista nas Grandes Opções do Plano (GOP) e no Plano de Atividades Municipal (PAM).

111. Em termos globais, as transferências do Município para as duas AHB registaram um acréscimo de 36,3% em 2016 e um decréscimo de 25,9% em 2017. Se excluirmos os apoios extraordinários, que em 2016 registaram um acréscimo de 200% relativamente aos restantes anos, verificamos que os outros apoios para ambas as AHB se mantiveram constantes no triénio, existindo apenas mais € 3 030,0 na AHBO em 2017, e € 250,0 em 2016 e 2017 para a AHBMF.

112. O **Quadro 13** resume o conjunto de apoios do Município às AHB do concelho, acrescentando às transferências a despesa suportada com seguros⁹⁰. O peso dos apoios concedidos atingiu, em 2016, um máximo de 1,64% da despesa total do MdO, mantendo-se nos 1,24% e 1,25% em 2015 e 2017, respetivamente.

Quadro 13 - Apoios concedidos pelo Município às AHB

Unidade: euros

Natureza dos apoios	2015			2016			2017		
	AHBO	AHBMF	Total	AHBO	AHBMF	Total	AHBO	AHBMF	Total
Transferências ⁽¹⁾	256 269	75 000	331 269	346 269	105 250	451 519	259 299	75 250	334 549
Pagamento de seguros ⁽²⁾	n.d.	n.d.	10 430	n.d.	n.d.	7 864	n.d.	n.d.	7 933
Total	256 269	75 000	341 699	346 269	105 250	459 383	259 299	75 250	342 482
<i>em % da despesa total do MdO ⁽³⁾</i>	<i>0,93</i>	<i>0,27</i>	<i>1,24</i>	<i>1,24</i>	<i>0,38</i>	<i>1,64</i>	<i>0,94</i>	<i>0,27</i>	<i>1,25</i>
<i>em % do financiamento da ANPC</i>	<i>108,64</i>	<i>93,91</i>	<i>108,22</i>	<i>153,85</i>	<i>143,65</i>	<i>153,98</i>	<i>115,37</i>	<i>101,55</i>	<i>114,59</i>
<i>Por bombeiro</i>			<i>4 167</i>			<i>5 535</i>			<i>3 848</i>
<i>Por residente</i>			<i>14</i>			<i>18</i>			<i>14</i>

⁽¹⁾ Correntes e de capital.

⁽²⁾ Seguros de acidentes pessoais dos bombeiros.

⁽³⁾ Indicador que visa avaliar a relevância global dos apoios.

Fonte: Documentos financeiros da CMO e INE.

113. Verifica-se que os apoios municipais são substancialmente superiores aos montantes transferidos pela ANPC⁹¹ e representaram um gasto máximo de € 5 535 por bombeiro em 2016. A despesa do Município, por residente, oscilou entre um mínimo de € 14 em 2015 e um máximo de € 18 em 2016 (**Quadro 13** e **Quadro 14**).

114. Sem uma análise do custo padrão dos serviços que, no âmbito da proteção civil, são prestados pelos corpos de bombeiros, nomeadamente em função da sua complexidade e das características do território a servir, não dispomos de um comparador adequado para a despesa incorrida pelo Município com as AHB, sendo que uma parte visa financiar o serviço de atendimento permanente do SMPC, que se encontrava protocolado com a AHBO.

⁹⁰ O pagamento dos seguros de acidentes pessoais dos bombeiros é da responsabilidade dos municípios nos termos da lei.

⁹¹ Em termos globais, variam em 108,64% em 2015 e em 2016 (153,98%) devido ao apoio extraordinário registado nesse ano.

115. Podemos também comparar o esforço financeiro efetuado pelo Município com os apoios recebidos pelas AHB da ANPC, uma vez que ambos visam financiar a atividade dos CB no âmbito da Proteção Civil (**Quadro 14, Quadro 15 e Quadro 16**).

Quadro 14 - Apoios do Município e da ANPC à AHBO

Unidade: euros

Origem dos apoios	2015		2016		2017	
	valor	%	valor	%	valor	%
Município	256 269	52	346 269	61	259 299	54
ANPC	235 882	48	225 064	39	224 760	46
Novo financiamento	99 027	20	121 608	21	129 811	27
EIP	27 128	6	25 119	4	26 532	5
DECIF	93 349	19	70 083	12	57 802	12
Combustíveis	16 378	3	8 254	1	10 615	2
Total	492 151	100	571 333	100	484 059	100

Fontes: MdO; ANPC; IGF.

Quadro 15 - Apoios do Município e da ANPC à AHBMF

Unidade: euros

Origem dos apoios	2015		2016		2017	
	valor	%	valor	%	valor	%
Município	75 000	48	105 250	59	75 250	50
ANPC	79 823	52	73 269	41	74 104	50
Novo financiamento	39 863	26	38 619	22	36 993	25
DECIF	39 960	26	34 650	19	37 111	25
Total	154 823	100	178 519	100	149 354	100

Fontes: MdO; ANPC; IGF.

Quadro 16 - Apoios do Município e da ANPC às AHB do concelho

Unidade: euros

Origem dos apoios	2015		2016		2017	
	valor	%	valor	%	valor	%
Município	331 269	51	451 519	60	334 549	53
ANPC	315 705	49	298 333	40	298 864	47
Total	646 974	100	749 852	100	633 413	100
Por bombeiro	7 889,9		9 144,5		7 117	
Por residente	25,7		30,1		25,6	

Fontes: MdO; ANPC; IGF

116. Entre 2015 e 2017, o financiamento do MdO ao conjunto das AHB é sempre superior ao suportado pela ANPC, e a proporção específica de cada AHB comporta-se da mesma forma, com exceção da AHBMF em

2015⁹². Considerando a soma do financiamento efetuado pelo Município e pela ANPC às AHB do concelho, a despesa por ano, por bombeiro, situa-se entre os € 7.117 e os € 9.145, e por residente, entre os € 26 e os € 30.

Em sede de contraditório, o Presidente da CMO alegou que *“Os apoios da ANPC às AHBV têm por base essencialmente as despesas decorrentes da ação destas Associações no Período Crítico (...)”* e *“(...) são assim destinados, essencialmente, ao funcionamento e reparações de viaturas neste período.”*

Mais alegou que os concedidos pelo MdO *“(...) têm âmbito anual e têm por base os Protocolos estabelecidos com estas entidades, neles se prevendo a eventualidade de outros apoios a título excecional, que ocorreram com regularidade (...)”* devido ao contexto de dificuldades já referido e à exigência do período não crítico, acrescentando que os apoios extraordinários *“(...) têm sido essenciais para reparação da frota antes da fase “Charlie”, com o objetivo de a ter operacional e na sua máxima capacidade para enfrentar o período mais crítico do ano.*

Conclui que embora os apoios *“(...) tenham aparentemente âmbitos e objetivos semelhantes, ocorrem também em diferentes âmbitos e períodos (...)”*, os apoios da ANPC incidem *“(...) na formação e capacidade de ação operacional no combate a incêndios, e nesta especialmente na fase “Charlie”*”, e os apoios do Município incidem, *“(...) essencialmente na capacidade e operacionalidade de socorro a acidentes e transporte de doentes, bem como na capacidade de transporte de água”*, pelo que, segundo o mesmo, a relação comparativa entre aqueles apoios é apenas numérica.

Relativamente às alegações produzidas, importa clarificar que, de acordo com a Lei n.º 94/2015, a ANPC atribui às AHB um financiamento permanente, com vista ao cumprimento das missões de serviço público dos seus corpos de bombeiros, que é pago em duodécimos. É também disponibilizado um financiamento estrutural, através de programas para infraestruturas e equipamentos. A estes financiamentos somam-se outros, nomeadamente os que resultam da intervenção das AHB no Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF), a que o Presidente da CMO se parece referir.

⁹² Para além das diferenças de dimensão e operacionalidade entre os dois corpos de bombeiros, existe alguma complementaridade de áreas geográficas afetadas e de tipologia de serviços, sendo que a AHBMF não dispõe de EIP.

Entre 2015 e 2017, enquanto o financiamento no âmbito do DECIF representou 36,8% das transferências da ANPC para as AHB do concelho de Odemira, o financiamento enquadrável no âmbito da Lei n.º 94/2015 representou cerca de 50%.

Fica, portanto, demonstrada a pertinência de analisar, de forma comparativa, os vários financiamentos públicos às AHB, nomeadamente para verificar a existência de uma eventual sobreposição de apoios, tendo em conta que concorrem, de uma forma geral, para os mesmos fins, quer se trate de financiamento permanente ou estrutural.

117. No **Quadro 17** constata-se que os valores apurados de apoios às AHB do concelho são coerentes com a informação que consta na listagem das subvenções publicitada pela IGF na coluna da finalidade dos apoios (divulgada no âmbito da Lei n.º 64/2013, de 27.08), ainda que a coluna respeitante aos montantes transferidos estivesse incorretamente preenchida, como se expôs no **Quadro 1** a propósito da constituição da amostra⁹³.

Quadro 17 - Valor dos apoios realizados e publicitados pelo MdO

Unidade: €

	Ano	Apoios realizados	Apoios publicitados (site e reporte IGF)	Diferença
AHB de Odemira				
	2015	256 269	256 269	0
	2016	346 269	346 269	0
	2017	259 299	259 299	0
AHB de Vila Nova de Mil Fontes				
	2015	75 000	75 000	0
	2016	105 250	105 250	0
	2017	75 250	75 250	0

Fonte: MdO e Relatórios e Contas das AHB

118. O **Quadro 18** compara os apoios do Município com os rendimentos das AHB.

⁹³ Nos anos de 2015 a 2017, o Município publicitou, no sítio da internet da autarquia, a listagem anual dos apoios concedidos, nos termos do n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 64/2013, fazendo igualmente, o reporte à IGF, nos termos do artigo 5.º do mesmo diploma.

Quadro 18 - Peso dos apoios públicos nos rendimentos das AHB

Unidade: €

AHB	Rendimentos	Apoios Município	Apoios ANPC		Subsídios ⁽¹⁾
	(€)	(€)	%	%	%
AHB Odemira					
2015	1 206 913	256 269	21,2	19,5	44,4
2016	1 187 229	346 269	29,2	19,0	51,6
2017	1 235 534	259 299	21,0	18,2	38,4
AHB Vila Nova de Milfontes					
2015	342 996	75 000	21,9	23,3	40,5
2016	375 310	105 250	28,0	19,5	42,9
2017	371 201	75 250	20,3	20,0	37,8

⁽¹⁾ Do Estado e outros entes Públicos. Inclui, para além dos apoios do Município e da ANPC, outros de origem pública.

Fonte: MdO e Relatórios e Contas das AHB.

119. Os apoios do Município representam entre 20% a 29% dos rendimentos das AHB. No que respeita às subvenções da ANPC, a proporção é de 18% a 20% no caso da AHBO e de 20% a 23% no caso da AHBMF.

120. O peso do conjunto dos subsídios públicos às AHB situa-se entre os 38% a 52% dos rendimentos, o que, sem prejuízo de demonstrar a sua capacidade de gerar receitas próprias, evidencia a necessidade de se reforçar a *accountability* e as garantias de boa utilização dos dinheiros públicos.

5.4. Limitações e fragilidades do modelo de financiamento dos corpos de bombeiros

Delimitação das responsabilidades pelo financiamento

121. Os Corpos de Bombeiros das AHB do concelho assumem a execução de atribuições e competências no âmbito da proteção civil, recebendo, a esse propósito, apoios do Estado e do Município.

122. No financiamento do Estado existe uma componente estrutural, que visa o cumprimento das missões de serviço público pelos CB, e segue critérios objetivos, assentes em medidas do risco e da atividade, mas é indexado a um orçamento de referência, a aprovar na LOE⁹⁴. Estes critérios fundamentam a forma de distribuição do montante global, mas não são úteis para apurar os montantes que seriam necessários para garantir o socorro adequado, em tempo e qualidade⁹⁵.

123. Não estando definidas regras objetivas de financiamento dos municípios às AHB, o Município de Odemira apoia as duas AHB ao abrigo do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)⁹⁶ que permite a concessão

⁹⁴ Cf. artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 94/2015.

⁹⁵ O que, na Lei n.º 94/2015, parecia corresponder ao financiamento das AHB enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros (artigo 1.º) é, de facto, um apoio financeiro (n.º 1 do artigo 5.º) a que se junta o apoio estrutural do artigo 6.º (infraestruturas e equipamentos), outros apoios públicos (artigo 6.º) e ainda os contratos de desenvolvimento previstos no artigo 33.º da Lei n.º 32/2007.

⁹⁶ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

de apoios pela Câmara Municipal a entidades que desenvolvam atividades de relevante interesse público local, cabendo-lhe definir as formas de apoio e, conseqüentemente, os critérios, montantes e pressupostos⁹⁷.

124. Mas o Município não definiu um modelo de financiamento sustentado em critérios objetivos nem elaborou nenhum plano estratégico que possibilite uma visão integrada e uma definição das políticas e das prioridades a desenvolver na concessão dos apoios às associações de bombeiros.
125. O RJAL revogou a Lei n.º 159/99, de 14.09⁹⁸, que concretizava, como competência dos órgãos municipais, a realização de investimentos na criação de corpos de bombeiros municipais, a construção e manutenção de quartéis de bombeiros voluntários e municipais e o apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários⁹⁹.
126. Os apoios concedidos pelo Município destinam-se genericamente aos mesmos fins do financiamento da Administração Central (funcionamento, operacionalidade, equipamentos, veículos), não dispondo de uma fórmula para apurar o montante adequado de apoios¹⁰⁰ e para explicar a sua partilha entre as duas AHB.

Em sede de contraditório, o Presidente da CMO referiu que *“(...) o critério de repartição acordado entre as entidades (...), tiveram como base a estrutura e nível de capacidade de resposta de cada uma das AHBV”*.

E confirmou que *“A justificação e verificação da aplicação dos apoios concedidos nem sempre ocorreu (...) face ao período da grave crise financeira que o país atravessou, com impactos significativos na gestão municipal (...), bem como às dificuldades decorrentes do contexto diretivo das AHBV, que passaram alguns anos com Comissões Administrativas nas suas Direções, a funcionar com órgãos reduzidos e alguns demissionários, situação que entretanto foi ultrapassada, havendo agora condições para que ambas as partes revejam a sua relação Protocolar e obrigações, revisão esta que está em curso.”*

127. Torna-se necessária uma quantificação do custo de prover, às populações, os serviços públicos em causa, o que implica definir um nível padrão de meios, de resposta e de eficácia e estabelecer, de forma objetiva e transparente, a responsabilidade de cada nível da Administração Pública no seu financiamento.

⁹⁷ Cf. alínea j) do artigo 23.º e alíneas o) e u) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013.

⁹⁸ Que estabelecia o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

⁹⁹ Cf. artigo 25.º da Lei n.º 159/99.

¹⁰⁰ Com exceção do apoio financeiro às EIP, que tem por base a Portaria n.º 1358/2007, de 15 outubro.

Definição do nível e qualidade do serviço dos Corpos de Bombeiros

128. Do Decreto-Lei n.º 247/2007, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental, resultam um conjunto de responsabilidades para a ANPC, explícitas e implícitas, no âmbito da definição do nível e qualidade dos serviços dos CB.
129. Cabe-lhe autorizar a criação de CB e promover a sua extinção a partir “(...) *de uma ponderação técnica dos riscos, dos tempos de atuação na área a proteger e das condições humanas, técnicas e operacionais disponíveis nos corpos de bombeiros existentes (...)*”, intervindo quando o corpo de bombeiros “(...) *tenha deixado de assegurar o pleno cumprimento das suas missões, careça dos recursos materiais e dos recursos humanos aptos, qualificados e habilitados (...) ou desenvolva a sua atividade de forma que viole gravemente as normas (...)*”¹⁰¹.
130. O exercício destas responsabilidades implica, assim, a definição prévia de um nível padrão de recursos, de resposta e de eficácia, adaptável à realidade de cada território concelhio, que possa ser utilizado como comparador.
131. No que concerne ao concelho de Odemira, o Município não dispõe ou conhece esse comparador, não relacionando, de forma direta, o seu financiamento com a obrigatoriedade de cumprir níveis mínimos de capacidade do dispositivo ou com indicadores de qualidade dos serviços prestados, como sejam tempos de resposta ou níveis de eficácia.
132. Os montantes dos apoios protocolados não foram alterados no período, mas os apoios extraordinários assumiram grande relevância, sucedendo-se anualmente¹⁰². O facto de a atribuição do financiamento por parte do Município não estar diretamente dependente de critérios objetivos constitui uma fragilidade evidente, porque não garante níveis de segurança aos cidadãos, não favorece uma gestão de médio e longo prazo por parte das AHB, não proporciona a necessária transparência na intervenção do Município nem permite a responsabilização das AHB pela ineficiência ou ineficácia na utilização desses recursos públicos.

¹⁰¹ Cf. n.ºs 3, 5 e 9 do Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 247/2007.

¹⁰² No ano de 2016 os apoios extra protocolo foram acrescidos de €90 e €30 para a AHBO e AHBMF, respetivamente.

Relação entre financiamento e nível de desempenho

133. O financiamento do Município às AHB visa o reforço da operacionalidade e eficiência do serviço à comunidade e apoiar a atividade corrente no âmbito dos SMPC, o que deverá ter-se traduzido na melhoria do desempenho dos respetivos corpos de bombeiros.
134. No entanto, o financiamento não é acompanhado de mecanismos de monitorização e verificação da atividade das AHB que permitam garantir que os recursos são aplicados nos fins adequados e seguindo princípios de economia e conhecer a resiliência das instituições a níveis críticos de exigência operacional e programar ações que reforcem, a prazo, a sua capacidade de resposta.
135. No financiamento da Administração Central às AHB, a lei incumbe a ANPC de proceder ao acompanhamento e à avaliação da aplicação dos financiamentos atribuídos¹⁰³, visando uma maior racionalização dos recursos financeiros e a sua alocação eficiente aos corpos de bombeiros e às suas missões¹⁰⁴.
136. Caberia ao Município de Odemira, estipular, nos protocolos e deliberações subjacentes aos apoios que concede, as regras de utilização desses recursos públicos e as consequências em caso de incumprimento, bem como implementar os procedimentos adequados de controlo.
137. Constatou-se que nos protocolos não estão definidas cláusulas de controlo ou a tipologia das despesas elegíveis¹⁰⁵ e a continuidade dos apoios não depende de fatores de desempenho e qualidade do serviço e o MdO não exerce controlo sobre o desempenho da atividade das AHB financiada através de deliberações camarárias e de protocolos de colaboração.
138. Apesar de não estarem implementados procedimentos de controlo por parte do Município, o estreito relacionamento com as AHB permite que este faça um acompanhamento informal da sua atividade, conferindo-se alguma perceção sobre o destino dados os apoios concedidos.

¹⁰³ Sobre a forma como a ANPC tem vindo a desempenhar o seu papel nesta matéria, cf. Relatório n.º 1/2016 – 2.ª Secção (Auditoria Orientada às Transferências Financeiras da Autoridade Nacional de Proteção Civil para as Associações Humanitárias de Bombeiros. Ano 2013) e Relatório n.º 30/2017 – 2.ª Secção (Seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil e à Empresa de Meios Aéreos), disponíveis em www.tcontas.pt.

¹⁰⁴ Podendo a dotação financeira ser suspensa em caso de incumprimento, nomeadamente quando exista alocação da dotação financeira a um fim não previsto ou um incumprimento reiterado, por parte das AHB, das obrigações previstas na lei. Cf. artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁰⁵ Mesmo no caso dos montantes despendidos com as EIP não é efetuado um controlo dos montantes efetivamente pagos aos elementos das EIP e respetivos descontos a entregar à Segurança Social, cf. referido no ponto 3.3.1.2.

Controlo e prestação de contas dos dinheiros públicos

139. O financiamento das AHB é regulado pelas Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, que conferem à ANPC um papel relevante no controlo dos apoios públicos¹⁰⁶, parecendo as outras fontes de financiamento com origem em entidades públicas assumir um papel complementar ou até residual.
140. No caso das AHB do concelho de Odemira os apoios do Município são superiores ao financiamento obtido da ANPC, o que confere maior impacto à fragilidade do controlo de uma parte tão substancial dos recursos públicos de que são beneficiárias as AHB.
141. Neste contexto, o Município não implementou mecanismos e procedimentos no sentido de garantir a boa utilização dos apoios que concede às AHB¹⁰⁷, e proporcionar níveis mínimos de *accountability*, não procedendo sequer à análise dos seus Relatórios e Contas.
142. As AHB são pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, dispendo obrigatoriamente de um órgão deliberativo, um órgão colegial de administração e um órgão de fiscalização¹⁰⁸ e embora não estejam a prestar contas ao TC¹⁰⁹, estão sujeitas à sua jurisdição e controlo financeiro, na medida em que sejam beneficiárias de dinheiros ou outros valores públicos¹¹⁰.

Independência e transparência na relação entre Autarquia e AHB

143. Os apoios que as AHB recebem do Município são significativos, na medida em que representam uma parte substancial no financiamento público obtido pelas AHB.
144. Para além disso, as AHB, através dos seus CB, prestam, em conjunto com os demais agentes de proteção civil, serviços essenciais à sociedade, nos quais os cidadãos depositam um nível de confiança que deve ser protegido e reforçado. Assim sendo, níveis insuficientes de transparência ou de escrutínio das decisões entre as partes¹¹¹ podem fragilizar a sua eficácia.

¹⁰⁶ A Lei n.º 94/2015 estipula, nomeadamente, que o financiamento das AHB está sujeito ao princípio da transparência, que se traduz num dever de resposta, a quaisquer pedidos de informação realizados pela ANPC (n.º 1 do artigo 9.º); As AHB depositam as suas contas junto da ANPC (n.º 2 do artigo 9.º); A ANPC promove auditorias e fiscaliza o uso e a finalidade dos apoios financeiros atribuídos no âmbito dos financiamentos permanente e estrutural (n.º 2 do artigo 10.º).

¹⁰⁷ A Lei n.º 32/2007 (no n.º 1 do artigo 42.º) prevê a sujeição das AHB à fiscalização da ANPC e demais entidades competentes, para verificação dos pressupostos da atribuição dos apoios nela previstos e do cumprimento das obrigações daí decorrentes. Considerando que os protocolos de colaboração entre o Município e as AHB se tratam, na prática, de contratos de desenvolvimento (previstos no seu artigo 33.º), cabe-lhe exercer a fiscalização aí prevista.

¹⁰⁸ Cf. artigos 3.º e 10.º da Lei n.º 32/2007.

¹⁰⁹ Refira-se que as AHB enviam anualmente os relatórios e contas ao MAI através da ANPC, conforme artigo 40.º da Lei 32/2007 e n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 94/2015.

¹¹⁰ De acordo com o n.º 3 do artigo 2.º da LOPTC.

¹¹¹ De um lado encontra-se uma das entidades financiadoras e com a responsabilidade máxima na proteção civil municipal, do outro o prestador de serviços e agente social de relevo.

145. O princípio da transparência relaciona-se com aspetos que não se encontravam integralmente implementados, como a possibilidade de identificar os fins específicos em que são aplicados os apoios, de conhecer o contributo relativo dos vários responsáveis pelo financiamento da atividade dos CB¹¹² ou de classificar o dispositivo e serviço prestado face a um determinado nível de referência.

5.5. Resultados de auditoria

Enquadramento legal do modelo de financiamento municipal dos CB

146. Não existe um quadro normativo, de âmbito nacional, que regule a natureza, a dimensão e os critérios subjacentes aos apoios dos municípios às AHB que, através dos seus CB, executam funções no âmbito da Proteção Civil, da responsabilidade do Estado e das autarquias locais.

147. O município de Odemira não possui um instrumento jurídico padrão que regule o financiamento dos corpos de bombeiros, tendo a autarquia recorrido a protocolos e acordos de colaboração, a que se somam apoios extraordinários que são regularmente solicitados pelas AHB (pelo menos uma vez por ano), por norma, para fazer face a despesas de investimento.

148. O montante dos apoios atribuído não resulta de uma quantificação das obrigações do Município face à provisão do bem proteção civil, sendo que os protocolos de colaboração, que constituem o instrumento preponderante de financiamento pelo Município¹¹³, não contêm critérios objetivos de fundamentação dos montantes atribuídos¹¹⁴, pelo que não permitem confirmar a sua adesão aos custos a que visam acorrer.

149. Os protocolos também não densificam as obrigações das partes, nomeadamente quanto à qualidade do serviço a prestar pelos Corpos de Bombeiros¹¹⁵, nem preveem procedimentos específicos e sistemáticos de verificação, nem sequer o envio dos documentos de reporte da atividade e de prestação e contas¹¹⁶.

¹¹² A ANPC, o Município e as outras entidades, públicas e privadas.

¹¹³ Atentando-se à relevância financeira e garantia de estabilidade que conferem à operação dos CB.

¹¹⁴ Relacionados, por exemplo, com a quantidade, natureza e complexidade do serviço a prestar, ou a dimensão do território e população.

¹¹⁵ Tempo de resposta, capacidade dos meios envolvidos, eficácia das ações.

¹¹⁶ Enquanto que o financiamento proveniente da ANPC prevê a possibilidade de esta realizar ações de controlo junto das AHB beneficiárias daqueles apoios, o Município não tem implementado nem prevê um controlo similar.

Estrutura de órgãos e serviços intervenientes

150. O Município de Odemira, como resulta da Lei n.º 65/2007¹¹⁷, prevê na sua orgânica a existência de um Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC), que é dirigido pelo P CM e na sua ausência pelo vice-Presidente da CMO. O SMPC encontrava-se dotado de 4 elementos no ano de 2015 e 7 elementos nos anos de 2016 e 2017¹¹⁸.
151. Da análise efetuada resulta que o Município no protocolo que celebrou com ambas as AHB estabelece, na cláusula 4ª, que a AHB (...) *compromete-se a exercer e desenvolver todas as funções e situações enquadráveis e previstas no art.º 1º da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho*¹¹⁹, e bem assim colocar ao dispor do (...) Município (...) *“todos os meios operacionais, humanos e logísticos necessários em qualquer situação de emergência ou calamidade pública”*, e no n.º 2 da mesma cláusula, relativamente à AHBO, que esta assegure o atendimento permanente do SMPC.
152. A avaliação das necessidades e dos pedidos de financiamento extraordinário das AHB não foi, por norma, objeto de análise e parecer dos serviços do Município, sendo assumida pelo PCM e responsável máximo pela Proteção Civil Municipal, que submeteu as propostas daí resultantes à apreciação e aprovação da CMO.
153. Também se verificou não existir um serviço vocacionado ou técnico responsável pelo acompanhamento, monitorização e avaliação do cumprimento dos protocolos com as AHB.

Sistema de controlo interno

154. O Município de Odemira dispõe de um regulamento de controlo interno aprovado em 2011 e de Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas. O Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil data de 1997 e está em revisão desde 2011.
155. Dispõe também de vários regulamentos que estabelecem os procedimentos e critérios de atribuição de apoios, nomeadamente no âmbito de apoio às atividades culturais e recreativas, cartão social, atribuição de auxílios económicos ou ação social escolar, mas nenhum é diretamente aplicável à atividade das AHB.

¹¹⁷ Cf. art.º 9.

¹¹⁸ Cf. Mapa de pessoal da CMO, Balanço Social.

¹¹⁹ Que define e caracteriza a proteção civil.

156. Os protocolos de colaboração pressupunham que os montantes dos apoios fossem considerados pelas AHB em parte para investimento (60% no caso da AHBO e 50% na AHBMF) mas não existem evidências de que essa condição tenha sido objeto de controlo;
157. Os procedimentos inerentes ao financiamento da EIP implicavam o controlo dos custos assumidos pela AHBO nas rubricas definidas¹²⁰, cabendo-lhe enviar mensalmente ao Município os documentos de despesa comprovativos¹²¹. No entanto, a despesa assumida pelo Município no âmbito deste protocolo foi paga em duodécimos, sem considerar os montantes efetivamente suportados pela Associação, incorrendo em custos superiores aos assumidos pela ANPC, quando a cada entidade cabia suportar 50% dos custos com a EIP.
158. O Município não adotou procedimentos no sentido de garantir o cumprimento das regras de contratação pública por parte das AHB; não verificou se existia sobreposição dos apoios solicitados pelas AHB para a aquisição de viaturas ou equipamentos com outros apoios com origem pública e não reuniu evidências da aplicação daqueles apoios nos fins a que se destinavam.

Conformidade legal dos procedimentos e da despesa

159. Os apoios financeiros atribuídos às duas AHB estão previstos nas Grandes Opções do Plano e no Orçamento do Município e também no seu Plano de Atividades Municipal, tendo sido aprovados pelo órgão deliberativo e posteriormente publicitados, nos termos do art.º 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27/08.
160. Constatou-se que todos os pagamentos às AHB, no âmbito dos vários protocolos (de colaboração e EIP), bem como os relativos a apoios pontuais, foram antecedidos dos adequados cabimentos e compromissos.

Qualidade da informação financeira disponibilizada

161. O sistema de informação implementado no município de Odemira permite apurar, de uma forma clara e discriminada, os valores transferidos para as AHB, nomeadamente através de contas correntes da entidade e das rubricas orçamentais respetivas.
162. Os valores reportados pela autarquia à IGF e por esta divulgados são coincidentes com os valores efetivamente transferidos, ainda que constem preenchidos de forma desadequada na listagem de subvenções publicitada.

¹²⁰ Que são as remunerações, as respetivas contribuições e taxas e os seguros dos elementos das equipas.

¹²¹ Conforme disposto no n.º 3 do artigo 11.º da Portaria 1358/2007, de 15.10.

Sustentação técnica dos apoios concedidos à AHB

163. O Município não revelou dispor de um planeamento estratégico no âmbito da despesa com a Proteção Civil, que lhe facultasse uma visão integrada dos seus custos para um determinado padrão de resposta e qualidade nos serviços, definindo, então de forma sustentada, as prioridades e estratégias subjacentes à concessão dos apoios às AHB.
164. O Município também não avaliou os efeitos esperados e os resultados a atingir com os apoios concedidos às AHB. Sustenta a sua atuação na perceção pública da importância e capacidade de resposta evidenciada pelos respetivos corpos de bombeiros.
165. O montante dos apoios concedidos às AHB resultou de um equilíbrio entre as expectativas das Associações e o esforço financeiro que o Município entendeu dever fazer e não teve em consideração, de forma direta, as outras fontes de financiamento público das AHB.

Controlo da utilização dos apoios concedidos e monitorização do desempenho das AHB

166. O Município de Odemira não tem implementados, ou sequer definidos, procedimentos de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos, não conhecendo assim, de forma direta e explícita o seu grau de suficiência, nem estes estão relacionados com a definição de objetivos a atingir em termos de cobertura e qualidade dos serviços prestados.
167. A fórmula de financiamento das AHB pelo Município não dispõe assim de qualquer estímulo que promova os princípios de economia, eficácia e eficiência na utilização dos apoios concedidos nem a responsabilização das AHB pela ineficiência ou ineficácia na utilização desses recursos públicos.
168. O Município não procede à análise das demonstrações financeiras das AHB, não conferindo sequer se se encontra evidenciado o recebimento dos valores referentes a apoios financeiros e a sua coincidência com os valores transferidos.

6. Emolumentos

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 2.º, 10.º, n.º 1 e 11.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações da Lei n.º 139/99, de 28.08., e da Lei n.º 3-B/2000, de 04.04., no valor de € 17.164 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

7. Vista ao Ministério público

Do presente Processo de Auditoria foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26.08., sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09.03., novamente alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28.12.

O Ministério Público declarou que não se suscitam questões de legalidade, pelo que nada tem a opor à aprovação do mesmo.

8. Decisão

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, incluindo as recomendações dele constantes;
2. Ordenar que o Relatório seja remetido:
 - Ao Ministro da Administração Interna;
 - Ao Presidente da Câmara Municipal de Odemira;
 - Ao Presidente da Assembleia Municipal de Odemira;
 - Ao Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil;
 - Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
3. Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Odemira informe este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas;
4. Determinar a remessa deste Relatório à Procuradora-Geral Adjunta neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
5. Determinar que, após notificação nos termos das alíneas anteriores, se proceda à divulgação do presente Relatório e das alegações produzidas pelos responsáveis em sede de contraditório, via internet, no sítio do Tribunal de Contas;
6. São devidos emolumentos conforme consta do **Ponto 6**.

Tribunal de Contas, em 11 de julho de 2019

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

(Nélia Maria Magalhães de Moura)

ANEXO I – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



Ex.mo Senhor
Diretor-Geral
Tribunal de Contas – Direção-Geral
Avenida da República, N.º 65
1050-189 LISBOA

2384 16 MAI '19

V. REF.	V. DATA	N. REF.	N. DATA
Proc. N.º 27/2018-AUDIT DA IX.1 (S 14667/2019)	2019.05.10	OF/11454/GAF/2019	2019-05-14

ASSUNTO "Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros – Município de Odemira – Audição dos responsáveis"

Luís Director-Geral

Por referência à auditoria referenciada supra, muito se agradece, a remessa a esta Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), como vem sendo prática, do denominado *Relato de Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros – Município de Odemira – Audição dos responsáveis – Processo n.º 27/2018 - AUDIT* (doravante designado *Relato*).

Da leitura cuidada deste importante documento, foi possível extrair a sua extrema importância no domínio do financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, sendo do maior relevo sublinhar o aspeto que se prende com o impacto dos apoios concedidos por esta Autoridade Nacional, em conformidade com a alínea a., do n.º I, do ponto 6., do "Projeto de recomendações" do *Relato*.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Mourato Nunes

O Presidente

Carlos Mourato Nunes
Tenente-General

N.º Ofício / Data:

003552 '19 06-07

Ex.mo Senhor
Diretor Geral
Tribunal de Contas
Av.ª da República, 65
1050 – 189 Lisboa

Nossa referência
220102/2019

Sua referência
Proc. N.º 27/2018-AUDIT
DA IX

Sua comunicação de

Assunto: Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros no Concelho de Odemira

Submetido o assunto em epígrafe à Reunião Ordinária desta Câmara Municipal, realizada em 06/06/2019, cumpre-me informar V. Ex.ª que foi deliberado por unanimidade, remeter o Contraditório a Relatório Preliminar – Processo N.º 27/2018 – AUDIT, relativamente à Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros no Concelho de Odemira

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal,



José Alberto Guerreiro, Eng.º

GAP/PP

**CONTRADITORIO A RELATÓRIO PRELIMINAR
PROCESSO Nº27/2018 - AUDIT**

**AUDITORIA AO FINANCIAMENTO PELOS MUNICIPIOS DE CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE
BOMBEIROS NO CONCELHO DE ODEMIRA**

Pelo presente, vem a Câmara Municipal de Odemira exercer o direito previsto no disposto do artº 13 da Lei nº98/97 de 26 de agosto;

A proposta de Relatório da auditoria em apreço realizada aos apoios concedidos pelo Município de Odemira às Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários de Odemira e Vila Nova de Milfontes e ao funcionamento geral da proteção civil local, mereceu a nossa melhor atenção e análise, devendo prestar os seguintes esclarecimentos, e solicitar a V/melhor atenção;

1. Do Período em análise;

A presente Inspeção ocorreu em 2018, incidindo essencialmente sobre os anos de 2015, 2016 e 2017, e outros anos, conforme se refere no Relatório. Este enquadramento é fundamental, pois o período total de análise (2008-2017), corresponde ao período da grave crise financeira que o país atravessou, com impactos significativos na gestão municipal, que importa contextualizar para um cabal entendimento da atuação municipal em Odemira nesse período. Assim, importa juntar ao presente Relatório que entre 2010 e 2015 os municípios viram reduzidas as suas receitas, foram obrigados a reduzir o seu quadro de dirigentes e de outro pessoal, estiveram privados de novas contratações e viram agravado o quadro geral das entidades locais, incluindo as AHBV, face ao brutal aumento geral dos preços e impostos, bem como ao acréscimo de dificuldades na obtenção de outros apoios em iniciativas próprias.

Refira-se a propósito, que neste período, o Município de Odemira viu reduzido o seu quadro de dirigentes de 9 para 7 e de efetivos e contratados a termo de 631 para 452 trabalhadores.

2. Do sistema de Proteção Civil Local;

Em 2009 e 2010, o MO contava com mais 2 técnicos contratados a termo no SMPC e Gabinete Florestal, estando à data em curso a revisão do PMEPC pelos mesmos,

[Handwritten signatures and initials in blue ink on the right margin]

X
B
interrompida pelo fim dos seus contratos e impedimento da sua renovação face ao contexto referido em 1.

Em 2017 a revisão do PMEPC reiniciou-se estando em curso, e nesta fase recorrendo também a apoio externo, tendo por objetivo a sua conclusão em 2020.

F
C
Por outro lado, ainda tendo presente o exigente contexto de 1., decidiu o Executivo Municipal, não prover o Comandante Operacional Municipal (à data), à semelhança da generalidade dos Municípios do Alentejo.

Tal situação, concentrou nesse período, nos eleitos, algumas atribuições e responsabilidades de algumas ações de matriz técnica/operacional (o funcionamento da CMPC nesse período é disso exemplo), com reconhecida perda de eficácia, que entretanto se corrigiu, importando frisar que a CMPC voltou ao seu normal funcionamento com reuniões regulares, e que até final do ano de 2019 será nomeado o Coordenador Municipal de Proteção Civil.

8
Z
P
3. Do Financiamento geral às AHBV;

Os apoios da ANPC às AHBV têm por base essencialmente as despesas decorrentes da ação destas Associações no Período Crítico (fase "Charlie"), período este que a ANPC decide anualmente fixar, sendo geralmente o período crítico de incêndios, ou seja, Junho a Setembro de cada ano. Os montantes transferidos pela ANPC são assim destinados, essencialmente, ao funcionamento e reparações de viaturas neste período.

Os apoios concedidos pelo MO às AHBV do concelho de Odemira, têm âmbito anual e têm por base os Protocolos estabelecidos com estas entidades, neles se prevendo a eventualidade de outros apoios a título excepcional, que ocorreram com regularidade essencialmente devido a dois motivos;

- O quadro de dificuldades descrito em 1.
- O igualmente exigente período não Crítico (para além da fase "Charlie")
- Os apoios extraordinários geralmente atribuídos em Abril, têm sido essenciais para reparação da frota antes da fase "Charlie", com o objetivo de a ter operacional e na sua máxima capacidade para enfrentar o período mais crítico do ano.

Neste contexto, importa sublinhar, que embora os apoios da ANPC e MO tenham aparentemente âmbitos e objetivos semelhantes, ocorrem também em diferentes âmbitos e períodos;

- A ANPC incide os seus apoios na formação e capacidade de ação operacional no combate a incêndios, e nesta especialmente na fase "Charlie".
- O MO incide os seus apoios essencialmente na capacidade e operacionalidade de socorro a acidentes e transporte de doentes, bem como na capacidade de transporte de água.

Neste quadro, não parece poder estabelecer-se qualquer outra relação comparativa entre os apoios da ANPC e do MO, que não seja numérica.

Note-se que a ANPC não apoia a aquisição de veículos de transporte de água (nem são elegíveis em candidaturas a Fundos Europeus) e mesmo as viaturas de desencarceramento foi o MO a financiar, bem como as ambulâncias.

Refira-se ainda que o critério de repartição acordado entre as entidades (MO, AHBVO e AHBVNM), tiveram como base a estrutura e nível de capacidade de resposta de cada uma das AHBV.

A justificação e verificação da aplicação dos apoios concedidos nem sempre ocorreu, face ao contexto descrito em 1., bem como às dificuldades decorrentes do contexto diretivo das AHBV, que passaram alguns anos com Comissões Administrativas nas suas Direções, a funcionar com órgãos reduzidos e alguns demissionários, situação que entretanto foi ultrapassada, havendo agora condições para que ambas as partes revejam a sua relação Protocolar e obrigações, revisão esta que está em curso.

4. Do Financiamento à EIP;

Refere-se ainda ter ocorrido a transferência excessiva de verbas do MO para a AHBVO no âmbito do Protocolo AIEP, numa fase em que esta funcionava em número reduzido de elementos. Reconhece-se a falha, que será corrigida e já está adoptado processo de verificação permanente, com o objetivo de evitar a repetição do erro, motivado por falta de comunicação.

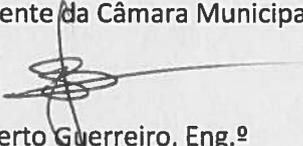
5. Do Protocolo de Apoio à Piscina Municipal

Refere-se no Relatório que este protocolo parece configurar uma Prestação de Serviços sujeita a contratação pública. Porém, o nosso entendimento teve como princípio a parceria entre duas entidades que prosseguem fins comuns, ou seja o serviço público, e que neste âmbito, juntando sinergias diversas poderiam sair reforçadas nas suas capacidades operacionais e responsabilidades permanentes, sendo evidente que tendo Odemira uma zona costeira sujeita a diversas ocorrências, é necessária uma operacionalidade permanente de efetivos bem formados e ativos na AHBV, concorrendo para tal a atividade nas Piscinas, tendo esta equipamentos e elementos formados nesta especialidade, estando distantes (Piscina e Quartel de Bombeiros) cerca de 100 m, e sendo permanente a relação de parceria entre ambas as entidades, nada mais natural que ambas colaborarem, sendo a verba transferida a compensação pelo necessário reforço da equipa e garantia de permanência, incluindo fim de semana.

Neste contexto solicitaremos parecer jurídico sobre a presente matéria.

Odemira, 06 Junho de 2019.

O Presidente da Câmara Municipal,


José Alberto Guerreiro, Eng.º