

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/08 - 2.ª S**

**PROC.º N.º 44/08 – AUDIT**



**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**AOS APOIOS CONCEDIDOS PELA**  
**AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL**  
**(ANO 2007)**

**Tribunal de Contas**  
**Lisboa**  
**2008**





## ÍNDICE

RELATÓRIO DE AUDITORIA .....	I.1
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL .....	I.1
ÍNDICE.....	I
I – SUMÁRIO.....	I.1
<b>1.1 – Introdução</b> .....	<b>I.1</b>
<i>1.1.1 – Audição dos responsáveis</i> .....	<i>I.3</i>
<b>1.2– Execução Financeira</b> .....	<b>I.3</b>
<b>1.3 – Conclusões e recomendações</b> .....	<b>I.4</b>
<i>A) Legalidade e regularidade</i> .....	<i>I.4</i>
a.1) Pessoal remunerado pela ANPC através de transferências para associações humanitárias de bombeiros .....	I.4
a.2) Comparação da situação dos operadores de comunicações ao abrigo dos protocolos e do pessoal técnico profissional dos quadros da ANPC .....	I.6
a.3) Cálculo do apoio financeiro à Liga de Bombeiros Portugueses e prestação de contas .....	I.6
a.4) Aprovação das contas da Escola Nacional de Bombeiros .....	I.8
a.5) Classificação económica de despesas extraordinárias .....	I.8
<i>B) Economia, eficiência e eficácia</i> .....	<i>I.8</i>
b.1) Seguros de acidentes de trabalho .....	I.8
<i>C) Fiabilidade do sistema de controlo interno</i> .....	<i>I.9</i>
c.1) Clarificação das regras relativas a adiantamentos no âmbito das equipas de combate a incêndios .....	I.9
c.2) Fiscalização e controlo das equipas de combate a incêndios.....	I.9
c.3) Falta de documentação essencial ao controlo das despesas com pessoal que presta serviço no CNOS e CDOS.....	I.10
c.4)() Formalização dos apoios à aquisição de equipamento .....	I.11
c.5) Correção dos apoios pagos.....	I.12
c.6) Publicitação dos apoios.....	I.13
II – DESENVOLVIMENTO .....	II.14
<b>2.1– Enquadramento legal</b> .....	<b>II.14</b>
<i>2.1.1 – Natureza, atribuições e orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil</i> .....	<i>II.15</i>
<i>2.1.2 – Estrutura nuclear e flexível da ANPC</i> .....	<i>II.16</i>

---

<b>2.2– Execução Financeira.....</b>	<b>II.17</b>
<b>2.3 – Selecção da amostra.....</b>	<b>II.20</b>
<b>2.4 – Resultados da verificação .....</b>	<b>II.24</b>
2.4.1 – <i>Equipas de combate a incêndios .....</i>	<i>II.24</i>
2.4.2 – <i>Reembolso dos encargos com a segurança social.....</i>	<i>II.30</i>
2.4.3 – <i>Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS), Comandos     Distritais de Operações de Socorro (CDOS) e Bases Permanentes de     Helicópteros (BPHs) .....</i>	<i>II.32</i>
2.4.4 – <i>Brigadas helitransportadas (BHTs) .....</i>	<i>II.39</i>
2.4.5 – <i>Combustíveis.....</i>	<i>II.42</i>
2.4.6 – <i>Despesas extraordinárias correntes e de capital .....</i>	<i>II.44</i>
2.4.7 – <i>Equipamento.....</i>	<i>II.48</i>
2.4.8 – <i>Uniformização de procedimentos administrativos dos CDOS .....</i>	<i>II.52</i>
2.4.9 – <i>Distribuição de resultados de exploração dos jogos sociais.....</i>	<i>II.53</i>
2.4.10 – <i>Outros apoios .....</i>	<i>II.56</i>
2.4.10.1 – <i>Transferências para a Liga dos Bombeiros Portugueses.....</i>	<i>II.56</i>
2.4.10.2 – <i>Escola Nacional de Bombeiros .....</i>	<i>II.60</i>
2.4.10.3 – <i>Associação Nacional de Bombeiros Profissionais .....</i>	<i>II.61</i>
2.4.11 – <i>Publicitação dos apoios .....</i>	<i>II.64</i>
<b>III – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>III.66</b>
<b>IV – DECISÃO.....</b>	<b>IV.67</b>
<b>V – FICHA TÉCNICA DA EQUIPA DE AUDITORIA.....</b>	<b>V.69</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>V.70</b>
<b>ANEXO II .....</b>	<b>V.71</b>
<b>ANEXO III.....</b>	<b>V.78</b>



# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS

AHB	Associação Humanitária de Bombeiros
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
BHT	Brigada Helitransportada
BPH	Base Permanente de Helicópteros
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CEB	Companhia Especial de Bombeiros
CMA	Centro de Meios Aéreos
CNIF	Coluna Nacional de Intervenção Florestal
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CODIS	Comandante Operacional Distrital
CPO	Comandante de Permanência às Operações
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DNB	Direcção Nacional de Bombeiros
DNRPC	Direcção Nacional de Recursos de Protecção Civil
DORH	Divisão de Organização e Recursos Humanos
DSRHF	Direcção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros
ECIN	Equipa de Combate a Incêndios
EHATI	Equipa Helitransportada de Ataque Inicial
EHV	Equipa Helitransportada de Voluntários
EI	Equipas de Intervenção
ELAC	Equipa Logística de Apoio ao Combate
GRIF	Grupos de Reforço de Incêndios Florestais
IPC	Inspeção de Protecção Civil
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
NORH	Núcleo de Organização e Recursos Humanos
PACMA	Pessoal de Apoio aos Centros de Meios Aéreos
PAL	Pessoal de Apoio Logístico
SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil
SNPC	Serviço Nacional de Protecção Civil
URHF	Unidade de Recursos Humanos e Financeiros





dt

# Tribunal de Contas

---

## I – SUMÁRIO

### 1.1 – Introdução

No âmbito da al. h) do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, de acordo com o previsto no Plano de Acção para 2008, aprovado pelo Tribunal e no Plano de Trabalhos preparatórios do Parecer sobre a CGE/2007, aprovado pelo Conselheiro da Área, foi realizada uma auditoria aos apoios concedidos, em 2007, pelo Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC) e pelo organismo que lhe sucedeu, a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC).

No tocante ao regime jurídico-financeiro, o SNBPC pertencia ao subsector dos serviços integrados, enquanto a ANPC passou a pertencer ao subsector dos serviços e fundos autónomos, no segundo semestre de 2007<sup>1</sup>.

As dotações para atribuição de apoios financeiros foram inscritas, no primeiro semestre, no orçamento dos serviços integrados, com as seguintes classificações por orgânica e por programa/medida e actividade:

- ◆ Ministério da Administração Interna:
  - ◇ Capítulo 03 – Serviços de Protecção Civil e Segurança Rodoviária
    - ◆ Divisão 01 – SNBPC
      - Programa 009 – Segurança e Protecção Civil;
      - Medida 002 – Protecção civil;
      - Actividades: 167 – Protecção social complementar, 184 – Gestão de emergências em caso de inundações, incêndios e sismos e 258 – Gestão administrativa.

No segundo semestre, no orçamento dos serviços integrados, agora na Divisão 04 – ANPC, foram inscritas as *transferências (correntes e de capital)* para a ANPC, passando a constar do seu orçamento privativo a discriminação das despesas que, no tocante a apoios financeiros, foram inscritas com a mesma classificação, acima referida, por programa/medida e actividades.

Quanto à classificação económica, nos dois semestres, as dotações identificáveis como apoios financeiros abrangeram as seguintes rubricas:

---

<sup>1</sup> Embora, em termos de execução financeira e de apresentação de contas na CGE/2007, essa diferenciação coincida com cada semestre, a reestruturação do SNBPC em ANPC produziu efeitos em 1/04/2007, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março, que aprovou a lei orgânica do novo organismo.

---

04.03.01	Transferências correntes/Administração central/Estado
04.04.01	Transferências correntes/ Administração local/Região Autónoma dos Açores
04.04.02	Transferências correntes/ Administração local/ Região Autónoma da Madeira
04.05.01	Transferências correntes/Administração local/Continente (*)
04.07.01	Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos (*)
04.08.02	Transferências correntes/Famílias/Outras
04.09.01	Transferências correntes/ Resto do mundo/UE – Instituições
04.09.03	Transferências correntes/ Resto do mundo/Paises terceiros e organizações internacionais
08.05.01	Transferências de capital/Administração local/ Continente (*)
08.07.01	Transferências de capital/Instituições sem fins lucrativos (*)

(\*) Classificações económicas abrangidas na presente auditoria, apresentando as restantes valores pouco significativos.

A Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) é um serviço central de natureza operacional, que tem por missão “(...) *planear, coordenar e executar a política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro de populações e de superintendência da actividade dos bombeiros*”.

Os apoios financeiros em apreço referem-se maioritariamente a transferências de verbas para entidades detentoras de corpos de bombeiros em regime de voluntariado – associações humanitárias de bombeiros (AHB) e câmaras municipais (estas no tocante aos corpos de bombeiros municipais), bem como para outras entidades que exercem actividade nesta área<sup>1</sup>.

As transferências de verbas para entidades detentoras de corpos de bombeiros destinaram-se, maioritariamente, a assegurar o funcionamento do “dispositivo especial de combate a incêndios florestais”, bem como a financiar outras despesas inerentes à sua actividade. Para algumas AHB, com base em protocolos celebrados há vários anos, são também transferidas verbas para pagamento dos encargos com o pessoal por elas contratado, mas seleccionado pela ANPC (ou pelos organismos que lhe antecederam) para prestar serviço técnico (como operadores de comunicações) na estrutura operacional de comando das operações de socorro da ANPC<sup>2</sup>. De modo semelhante, são também transferidas para algumas AHB verbas para assegurar o funcionamento de componentes de intervenção rápida do dispositivo de combate a incêndios, como as Brigadas Helitransportadas.

A auditoria teve por objectivo apreciar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão e pagamento dos apoios, bem como o sistema de controlo instituído.

O presente relatório de auditoria está estruturado nos seguintes pontos:

- ◆ Sumário, no qual, além da presente introdução, se sintetizam os aspectos mais relevantes, bem como as observações e recomendações relativas a cada uma das áreas objecto de exame.
- ◆ Desenvolvimento:
  - ◇ Dotações orçamentais e pagamentos efectuados;
  - ◇ Selecção da amostra;

---

<sup>1</sup> Designadamente, Liga dos Bombeiros Portugueses, Associação Nacional de Bombeiros Profissionais e Escola Nacional de Bombeiros.

<sup>2</sup> Constituída actualmente pelo Comando Nacional das Operações de Socorro (CNOS) e, em cada distrito, pelo Comando Distrital das Operações de Socorro (CDOS).





J

## Tribunal de Contas

---

- ◇ Resultados da verificação, por tipo de apoio;
- ◇ Publicitação dos apoios concedidos.

### 1.1.1 – Audição dos responsáveis

Nos termos do n.º 1 do artigo 59.º da Resolução n.º 3/98 – 2.ª Secção (Regulamento da 2.ª Secção, publicado no D.R., II Série, n.º 139, de 19 de Junho), o trabalho dos auditores consubstanciou-se no Relato de Auditoria aos “Apoios concedidos pela Autoridade Nacional de Protecção Civil (ano 2007)”.

No exercício do princípio do contraditório, por despacho do Conselheiro Relator, o relato de auditoria, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, foi enviado ao Presidente da Autoridade Nacional de Protecção Civil (também Presidente do ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil), ao Director Nacional de Recursos e Protecção Civil, enquanto vice-presidente do ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e ao Ministro da Administração Interna. A tutela e o Director Nacional de Recursos e Protecção Civil não se pronunciaram.

O presente relatório teve em conta a resposta recebida, da ANPC, de que se inserem extractos e, no sentido de atribuir toda a amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar à entidade mencionada a mais ampla expressão e conhecimento da sua posição, consta no Anexo III a versão integral dessa resposta.

Genericamente, a ANPC, na sua resposta, refere que: “*Tem sido uma grande preocupação desta Autoridade Nacional, o procurar soluções que permitam evitar algumas das situações referidas no relato de auditoria (...)*” e, acrescentou que, para além dos aspectos já resolvidos, existe a expectativa que algumas das soluções em estudo possam conduzir “*(...) a uma poupança de meios e recursos financeiros.*”.

### 1.2– Execução Financeira

Em 2007, como já referido, a execução orçamental abrangeu o SNBPC, no primeiro semestre e a ANPC, no segundo semestre. No tocante às rubricas identificáveis como apoios financeiros (neste caso, as *transferências correntes e de capital* que, por definição, não envolvem contraprestação directa ao organismo dador) as despesas totalizaram € 59.100.786, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro I.1 – Execução orçamental do SNBPC e da ANPC, em 2007, por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	SNBPC			ANPC			Total de pagamentos	Estrutura
	Dotação inicial	Dotação corrigida	Pagamentos (1.º semestre)	Dotação inicial	Dotação corrigida	Pagamentos (2.º semestre)		
<b>04 – Transferências correntes</b>	<b>46 483 643</b>	<b>29 268 422</b>	<b>19 081 324</b>	-	<b>39 203 606</b>	<b>39 198 138</b>	<b>58 279 462</b>	<b>98,6</b>
04.03.01 – Administr. central/ Estado	-	-	-	-	55 584	55 584	55 584	0,1
04.04.01 – Administração local/RAA	20 000	36 959	2 929	-	-	-	2 929	0,0
04.04.02 – Administração local/RAM	50 000	90 246	6 951	-	-	-	6 951	0,0
04.05.01 – Administ. local/Continente	2 037 880	1 181 903	194 522	-	869 643	869 621	1 064 143	1,8
04.07.01 – Instit. sem fins lucrativos	44 331 763	27 959 314	18 876 922	-	38 249 260	38 243 815	57 120 737	96,6
04.08.02 – Famílias/Outras	-	-	-	-	898	898	898	0,0
04.09.01 – Resto mundo/UE – instit.	42 000	-	-	-	28 221	28 220	28 220	0,0
04.09.03 – R. mundo/P. 3.ºs, org int.	2 000	-	-	-	-	-	-	-
<b>08 – Transferências de capital</b>	<b>6 517 500</b>	<b>5 637 000</b>	<b>379 000</b>	-	<b>1 447 523</b>	<b>442 324</b>	<b>821 324</b>	<b>1,4</b>
08.05.01 – Administ. local/Continente	17 500	40 000	-	-	32 000	32 000	32 000	0,1
08.07.01 – Instit. sem fins lucrativos	6 500 000	5 597 000	379 000	-	1 415 523	410 324	789 324	1,3
<b>Total Geral</b>	<b>53 001 143</b>	<b>34 905 422</b>	<b>19 460 324</b>	-	<b>40 651 129</b>	<b>39 640 462</b>	<b>59 100 786</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIGO.

Como se constata a partir do quadro, as *instituições sem fins lucrativos* (maioritariamente, Associações Humanitárias de Bombeiros) beneficiaram de 98,0% (€ 57.910.061) dos apoios pagos e a *administração local/continente* (verbas pagas a autarquias detentoras de corpos de bombeiros municipais) de 1,9% (€ 1.096.143), ascendendo os apoios pagos a outras entidades a € 94.582 (0,2% do total). Foram objecto de auditoria os apoios às *instituições sem fins lucrativos* e à *administração local/continente*.

## 1.3 – Conclusões e recomendações

### A) Legalidade e regularidade

#### a.1) Pessoal remunerado pela ANPC através de transferências para associações humanitárias de bombeiros

Entre 1989 e 1999, pelo então Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), foram celebrados protocolos com várias associações humanitárias de bombeiros (AHB), tendo por objectivo assegurar a instalação e/ou funcionamento de serviços do próprio SNB<sup>1</sup>. Genericamente, estes protocolos previam que, para dotar estes serviços do pessoal necessário ao seu funcionamento, as AHB contratassem operadores de comunicações, previamente seleccionados pelo SNB, sendo os correspondentes custos, incluindo despesas administrativas, suportados, antecipadamente, por este (actualmente, pela ANPC). As despesas relativas a estes protocolos são pagas sob a designação CNOS/CDOS/BPHs (Comando Nacional de Operações de Socorro/comandos distritais de operações de socorro/bases permanentes de helicópteros).

<sup>1</sup> Os então designados centros de coordenação operacional (CCO), actualmente convertidos em Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) e Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS).



## Tribunal de Contas

---

De modo semelhante, em 2005, para dar cumprimento ao Plano Operacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, e contratar o pessoal necessário para integrar os centros de meios aéreos (CMA), e, em 2007, em execução de despacho do Secretário de Estado da Administração Interna, que lhe solicitou a criação progressiva de duas companhias especiais de bombeiros (CEB), a ANPC (e, anteriormente o SNBPC<sup>1</sup>) recorreu à celebração de protocolos com as AHB, para que estas procedessem à contratação do pessoal necessário, sendo antecipadamente reembolsadas das correspondentes despesas. Os encargos com a execução destes protocolos são pagos com a designação BHTs (Brigadas helitransportadas).

Dadas as características, atípicas, deste regime que se destinou a suprir necessidades permanentes de pessoal, não previsto nos quadros de pessoal da ANPC e dos organismos que lhe antecederam, questionou-se a ANPC quanto à sua avaliação sobre as vantagens e desvantagens deste regime.

Com efeito, não ficou demonstrado que a contratação de pessoal através das AHB seja mais económica para o Estado que o recurso à contratação directa, nomeadamente, se forem levados em consideração os mecanismos de controlo que a ANPC tem de manter para verificar a correcção dos valores pagos às AHB no âmbito destes protocolos. No que refere às despesas com o CNOS e os CDOS, os custos previstos nos protocolos incluem o pagamento de despesas administrativas às AHB, agravando o custo desta opção de contratação.

Relativamente a esta questão, na sua resposta, a ANPC informa que este procedimento resultou da impossibilidade de contratar directamente aqueles trabalhadores, uma vez que a “(...) criação de lugares no quadro de pessoal e aprovação de quotas de descongelamento (...) nunca aconteceu(...)”, e da “(...) necessidade urgente de responder no âmbito da protecção e socorro às populações (...)”. Reconhecendo que esta solução nunca foi a desejável, nem é a mais económica, a ANPC acrescenta que foi celebrado:

*“ (...) em 12 de Junho de 2008, entre a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e o Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa um Protocolo de Colaboração (...) com o objectivo de “... definir um modelo jurídico-organizacional para a criação e implementação de uma Agência de Protecção e Socorro.” (...) [bem como] de um Centro de Recursos de Protecção e Socorro (...)*

*Será neste Centro de Recursos que se procederá, após um levantamento exaustivo das necessidades, à integração, dos Operadores e dos elementos da Força Especial de Bombeiros (...) Existe neste momento uma enorme expectativa numa solução a apontar pelo ISCTE (...) que permita a regularização de situações que se arrastam há décadas. (...)*

*[Esta solução] permitiria, não só, um tratamento igual para todos os trabalhadores envolvidos (...) como também a criação de sinergias que levariam, inevitavelmente, a uma poupança de meios e recursos financeiros.”*

Em termos puramente contabilísticos, a contratação de pessoal através das AHB descaracteriza a Conta de Gerência da ANPC, ao incluir na classificação económica 04 – *Transferências correntes* despesas que, na sua essência, são remunerações de pessoal a prestar trabalho subordinado, hierárquica e funcionalmente, à estrutura de comando integrada na ANPC. O pagamento destas remunerações, utilizando as AHB como intermediário, inviabiliza a sua classificação no agrupamento 01 – *Despesas com o pessoal*, contribuindo para uma menor transparência das contas públicas.

---

<sup>1</sup> A criação do SNBPC não foi acompanhada da aprovação do respectivo quadro de pessoal (situação que se mantém, actualmente, com a ANPC), funcionando com os quadros de pessoal dos serviços que lhe deram origem (SNB e SNPC), o que terá inviabilizado a contratação directa.

---

A ANPC, na sua resposta, observa que “(...) *face ao enquadramento jurídico do trabalhador (integra os quadros de pessoal da AHB), não existe outra opção que não seja o reembolso daqueles encargos à AHB com a utilização daquela rubrica orçamental.*”.

A rubrica utilizada não se aplica de todo à despesa em causa, uma vez que a transferência pressupõe a inexistência de qualquer contraprestação directa por parte da unidade recebedora ao organismo dador<sup>1</sup> e mantém-se o facto desta situação desvirtuar a natureza da despesa evidenciada na Conta Geral do Estado, sendo mais um factor a reforçar a necessidade de rever esta forma de suprir necessidades de pessoal.

(Cfr. pontos 2.4.3 e 2.4.4, do Desenvolvimento)

## **a.2) Comparação da situação dos operadores de comunicações ao abrigo dos protocolos e do pessoal técnico profissional dos quadros da ANPC**

A contratação de operadores de comunicações através das AHB faz coexistir no mesmo espaço, exercendo as mesmas funções, pessoal técnico profissional do quadro da ANPC e pessoal contratado ao abrigo dos protocolos, criando diferentes perspectivas de carreira e de evolução salarial para o mesmo trabalho.

Verificou-se ainda que as desigualdades entre o pessoal com função de operador de comunicações não se limitam à comparação entre o pessoal do quadro da ANPC e os operadores contratados pelas AHB, mas também entre estes, em função de diferentes procedimentos seguidos pelas várias AHB envolvidas e não uniformizados pela ANPC.

A ANPC, na sua resposta, reconhece que esta situação “(...) *leva, independentemente das normas que já tenham sido exaradas, a procedimentos diferenciados, face às cerca de 30 AHB's envolvidas (...)*”, salientando que tem havido “(...) *um grande esforço na uniformização dos citados procedimentos (...)*”. E acrescenta que o projecto de integrar os operadores e os elementos da Força Especial de Bombeiros no Centro de Recursos (a criar) “(...) *permitirá a desejada uniformização (...)*”.

(Cfr. ponto 2.4.3 do Desenvolvimento)

## **a.3) Cálculo do apoio financeiro à Liga de Bombeiros Portugueses e prestação de contas**

Nos termos de despacho da tutela do SNBPC/ANPC, o apoio financeiro à Liga dos Bombeiros Portugueses, para 2007, seria igual ao de 2006, com uma actualização de 2,5%. No entanto, em resultado da aplicação de uma fórmula de cálculo distinta, foi pago a mais € 1.783,09, importância que deverá ser objecto de dedução em futuros pagamentos a essa Liga.

Na sua resposta, a ANP, sem contestar o facto de dever ser aplicado o referido despacho, refere:

*“A diferença indicada resulta da homologação, em Fevereiro de 2007 da AHB de Vila Nova de Milfontes. Esta homologação tem implicações nos montantes a distribuir à*

---

<sup>1</sup> Cfr. notas explicativas do código de classificação económica das despesas públicas, Anexo III do Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



J

## Tribunal de Contas

---

*Liga dos Bombeiros Portugueses. Assim, o valor pago a mais de € 1.783,09, apurado no decorrer da auditoria, resulta da rectificação dos cálculos por causa da citada homologação (€ 1.782,83) e do arredondamento (€ 0,26)."*

Ou seja, uma vez que a ANPC calculou o valor do apoio à Liga dos Bombeiros Portugueses com base na proporção de 10% da soma dos montantes pagos ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro, às entidades detentoras de corpos de bombeiros e "regiões autónomas" (valor estimado), a verba paga à AHB de Vila Nova de Milfontes, aumentando a segunda parcela, levou, por sua vez, a aumentos indirectos nas restantes, aumentando, por fim, o valor a pagar à Liga.

Contudo, esta forma de cálculo já não se enquadra no actual contexto legal, uma vez que deixou de estar estabelecida qualquer relação entre o montante pago aos corpos de bombeiros e a verba destinada ao Fundo. Por outro lado, deixou de ser conhecida a importância proveniente dos jogos sociais destinada às "regiões autónomas", que passou a ser processada directamente pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Assim, uma vez que aquele despacho fixa o referido limite de 2,5% para o aumento da importância a pagar à Liga dos Bombeiros Portugueses, o Tribunal reitera que a mencionada importância de € 1.783,09 deverá ser objecto de dedução em futuros pagamentos.

No tocante à inexistência de prestação de contas pela Liga dos Bombeiros Portugueses, por não se encontrar previsto no protocolo que serve de base ao seu pagamento anual, constitui ausência de controlo pelo SNBPC/ANPC da aplicação dos apoios concedidos. O Tribunal tem reiterado que devem ser criados os necessários mecanismos de controlo, sempre que estejam em causa dinheiros públicos, também nos casos de o apoio financeiro a entidades de reconhecido interesse público se encontrar previsto em diploma legal, e não apenas em protocolo como na situação em apreço, tendo em conta os princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia), consignados na Lei de enquadramento orçamental.

Relativamente a este ponto, a ANPC refere o seguinte:

*"No que concerne à ausência de controlo, por parte desta Autoridade Nacional, relativa à aplicação das verbas transferidas para a Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) será de referir a duvidosa competência desta AN para o fazer. A LBP é uma entidade autónoma e independente, não parecendo assim possível, sem uma alteração legislativa desejável, proceder ao referido controlo."*

Cabe salientar que a referida "prestação de contas" configura uma realidade distinta da eventual "aprovação de contas", que se verifica em relação à Escola Nacional de Bombeiros e examina no ponto seguinte. O quadro jurídico-legal do beneficiário de dinheiros públicos não constitui, por si, obstáculo a que a entidade pública dadora tome conhecimento da utilização dada aos mesmos.

Nestes termos, o Tribunal recomenda ao Governo que zele pela criação dos necessários procedimentos de controlo da aplicação das verbas em causa.

(Cfr. ponto 2.4.6)

---

#### a.4) Aprovação das contas da Escola Nacional de Bombeiros

Não foram formalmente aprovados o relatório e contas, de 2006, da Escola Nacional de Bombeiros (ENB), pelo Conselho Administrativo do (então) SNBPC ou pelos órgãos actuais do organismo que lhe sucedeu, a ANPC.

A inobservância desta formalidade foi justificada com o facto do referido SNBPC, como actualmente, a ANPC, integrar o Conselho Fiscal<sup>1</sup> da Escola Nacional de Bombeiros. Dada a relevância que se atribui, em todas as circunstâncias, à aprovação das contas pelo órgão competente, uma vez que a ENB é financiada por dinheiros públicos, considera-se indispensável que as suas contas sejam objecto de deliberação pelos órgãos competentes da ANPC, em conformidade com o que se encontra estabelecido no protocolo constitutivo da Escola.

Na sua resposta, a ANPC refere que *“O próximo relatório será, nos termos do Protocolo constitutivo da Escola, aprovado pelo Presidente da ANPC”*.

(Cfr. ponto 2.4.10.1)

#### a.5) Classificação económica de despesas extraordinárias

Genericamente, são classificados como **despesas extraordinárias correntes** a reparação de veículos e de danos em equipamento diverso, e outras pequenas despesas (pagas por conta do agrupamento 04 – *Transferências correntes*) e como **despesas extraordinárias de capital** a reposição de veículos (pagas por conta do agrupamento 08 – *Transferências de capital*).

De acordo com esses critérios, foi incorrectamente classificado como **despesa extraordinária corrente** um pagamento, à AHB de S. Brás de Alportel, destinado a financiar *“(...) a aquisição de um veículo novo (...)”*, situação enquadrável em despesas de capital, contrariando o princípio da especificação (artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental).

(Cfr. ponto 2.4.8)

## B) Economia, eficiência e eficácia

#### b.1) Seguros de acidentes de trabalho

Os encargos, suportados pela ANPC, com seguros de acidentes de trabalho foram analisados relativamente às Brigadas Helitransportadas. Constatou-se que o custo unitário diário dos seguros pagos variou em função da respectiva associação humanitária de bombeiros (AHB) envolvida. Esta variação indicia que poderão existir condições para a ANPC reduzir os custos com seguros, se optar pela sua negociação global, estabelecendo acordo com a seguradora que vier a oferecer melhores condições, para os correspondentes contratos celebrados com as AHB.

A ANPC, na sua resposta, esclarece que a diferença de valores *“(...) tem origem nos diferentes clausulados, estabelecidos entre as diferentes AHB's e as Companhias de Seguros, nomeadamente, no que*

---

<sup>1</sup> Um dos três membros do Conselho Fiscal é o director da (actual) Unidade de Recursos Humanos e Financeiros da ANPC (anterior Direcção de Recursos Humanos e Financeiros do SNBPC).



## Tribunal de Contas

---

*respeita ao factor risco cuja avaliação foi valorizada por cada AHB” e acrescenta que, após a integração dos operadores e dos elementos da Força Especial de Bombeiros no Centro de Recursos (a criar), decorrerá o procedimento concursal relativo aos seguros, concluindo que a sua realização “(...) levaria sobretudo a uma uniformização de critérios, por não estar dependente da citada avaliação, e a uma economia de escala, face ao número de apólices em causa.”.*

(Cfr. ponto 2.4.4)

### C) Fiabilidade do sistema de controlo interno

#### c.1) Clarificação das regras relativas a adiantamentos no âmbito das equipas de combate a incêndios

As normas relativas ao pagamento do adiantamento para a constituição destas equipas referiam, genericamente, a sua atribuição às entidades que integrassem o dispositivo especial de combate a incêndios florestais<sup>1</sup> (DECIF), dependendo o seu valor do número de equipas afectas. Como este número varia ao longo do ano, em função do risco de incêndio, no relato de auditoria, enviado para o contraditório, salientou-se a necessidade de ser clarificado o período a considerar para esse cálculo.

A ANPC, na sua resposta, informa que concluiu, na avaliação do DECIF 2007, não se justificar a manutenção do adiantamento que se destinava a “(...) aliviar a carga financeira inicial suportada por aquelas entidades aquando da constituição das equipas (...)”, passando, no DECIF 2008, a efectuar os pagamentos até ao último dia útil de cada mês (anteriormente eram pagos entre os dias 10 e 20 do mês seguinte), de modo a “(...) garantir o financiamento atempado das AHB’s envolvidas (...)”.

Observa-se que esta medida resolve o problema apontado e, simultaneamente, simplifica os procedimentos administrativos associados ao pagamento e controlo das despesas com o DECIF.

(Cfr. ponto 2.4.1)

#### c.2) Fiscalização e controlo das equipas de combate a incêndios

À Inspeção de Protecção Civil (IPC), da ANPC, compete, designadamente, “A fiscalização da actividade dos comandos distritais de operações de socorro e dos corpos de bombeiros (...)”. Dando cumprimento a este normativo, em 2007, a IPC visitou 219 corpos de bombeiros, tendo detectado irregularidades/desconformidades em 33 deles, as quais foram comunicadas aos respectivos comandantes operacionais distritais (CODIS), cujos esclarecimentos permitiram considerar em relação a 8 entidades a situação regularizada/aceite. Na última fase de inspecção, a IPC constatou que se mantinham infracções em 7 corpos de bombeiros, sem regularização ou justificação e, face à sua persistência, propôs que não fossem pagas as respectivas compensações, relativas aos elementos em situação irregular.

O Presidente da ANPC determinou, em despacho, que o CNOS iniciasse os “(...) os accionamentos tendentes às correcções das desconformidades detectadas (...)” e que pela DNRPC fossem “(...) tidas em conta as orientações recomendadas (...)”. De acordo com a informação facultada pelo Comandante

---

<sup>1</sup> Prevê quatro fases ao longo do ano, quanto aos meios envolvidos, em função dos riscos de incêndio.

---

Operacional Nacional, este relatório foi remetido aos CODIS e foram efectuadas reuniões de trabalho com vista a evitar a repetição das ocorrências em 2008.

Questionada quanto à falta de evidência da concretização das penalizações de carácter financeiro, a ANPC, na sua resposta, esclarece que a decisão exarada naquele Despacho “(...) não pode ser executada por naquela data, e desde 15 de Outubro, o dispositivo já ter sido desmobilizado (...)”, acrescentando que irá “(...) após audiência dos responsáveis das respectivas AHB’s, proceder à dedução daqueles valores nos montantes (...) relativos ao mês de Outubro de 2008. Nos casos em que as verbas a pagar sejam inferiores ao da reposição, será emitida uma guia de reposição pela diferença.”.

(Cfr. ponto 2.4.1)

### **c.3) Falta de documentação essencial ao controlo das despesas com pessoal que presta serviço no CNOS e CDOS**

Relativamente às despesas com os CNOS e CDOS, verificaram-se casos em que as associações humanitárias de bombeiros (AHB) não procederam ao envio dos recibos de vencimento, remetendo as folhas de processamento dos salários ou, apenas, quadros com a indicação das remunerações pagas por trabalhador, discriminadas segundo a sua natureza. Quanto às apólices de seguro financiadas, não havia informação que as ligasse ao pessoal contratado ou, nos casos em que foi feita uma imputação mensal do valor do seguro, indicação dos seus pressupostos.

Em relação ao pessoal contratado para os CNOS e CDOS, a Unidade de Recursos Humanos e Financeiros da ANPC que, designadamente, processa o pagamento dos apoios financeiros não dispunha de listagem nominal com a respectiva indicação da sua situação: categoria, índice e afectação a funções de chefia ou a trabalho por turnos. Esta informação é essencial para aferir o cumprimento das cláusulas estabelecidas nos protocolos.

Na sua resposta, a ANPC apresenta uma listagem actualizada do pessoal contratado pelas AHB ao abrigo dos protocolos, contendo as informações relevantes para o cálculo do montante a transferir para as AHB.

Relativamente ao pessoal afecto a funções de chefia ou a trabalho por turnos foi solicitada informação aos serviços da ANPC, durante o trabalho de campo, tendo apenas sido prestada em relação a um CDOS. Constatou-se que um operador afecto ao serviço administrativo auferiu de subsídio de disponibilidade durante 2007 que, nos termos dos protocolos, é apenas devido aos operadores com responsabilidades de chefia, pelo que a ANPC deveria averiguar a existência de situações similares no CNOS e restantes CDOS e proceder à sua regularização.

Na sua resposta, a ANPC refere que “(...) algumas das questões suscitadas (...) deveriam ter sido vertidas em aditamentos aos diversos protocolos, nomeadamente, no que respeita ao exercício de determinadas funções. Contudo, este procedimento não foi adoptado porque, houve sempre a preocupação de não alterar o clausulado inicial. As alterações levariam inevitavelmente a divergências ainda maiores entre os Operadores. (...)”.

A solução adoptada não terá sido a melhor, uma vez que permitiu a proliferação de situações diferenciadas, à margem de qualquer tipo de regra enquadradora, que dificulta substancialmente o controlo das verbas a pagar. Concretamente, na listagem actualizada do pessoal facultada no âmbito do contraditório e relativamente aos pagamentos analisados, constata-se que 17 operadores auferiam de subsídio de disponibilidade ou de turno, sem estarem afectos a funções de chefia ou trabalho por





## Tribunal de Contas

---

turnos. Não pondo em causa o exercício de funções de facto que justifiquem a manutenção daqueles subsídios, a documentação facultada não permite aferir da correcção desses pagamentos.

Quanto às despesas processadas no âmbito das **BHTs (brigadas helitransportadas)**, nos termos do protocolo, as AHB, devem remeter cópia dos recibos de vencimento, constatando-se, nos processos analisados, que estavam em falta em relação a uma AHB desde Maio de 2007, o que impossibilitou a sua verificação.

A falta da referida documentação afecta significativamente o controlo exercido pela ANPC, pelo que devem ser previstas as correspondentes sanções, relativamente às AHB em incumprimento reiterado, salvaguardando os legítimos direitos do pessoal abrangido pelo protocolo com a respectiva AHB.

(Cfr. ponto 2.4.3 e 2.4.4)

### **c.4)<sup>(1)</sup> Formalização dos apoios à aquisição de equipamento**

Sob a designação **equipamento** são agregados os pagamentos da ANPC a entidades detentoras de corpos de bombeiros, com a finalidade de participar na aquisição de equipamento necessário ao desenvolvimento da sua actividade operacional.

Dos pagamentos efectuados em 2007, concluiu-se que o apoio à aquisição de equipamento variou entre 40,8% e 100% do respectivo valor de aquisição<sup>2</sup>. Esta variabilidade depende, por um lado, da capacidade de negociação das AHB e, por outro, da previsão de concessão de apoios diferenciados no “Plano de Reequipamento para 2005” para o mesmo tipo de equipamento. De acordo com os esclarecimentos prestados, o apoio pode variar em função da viatura ser nova ou em segunda mão e do conjunto de extras incluído (neste caso, equipamentos de combate a incêndios). Para maior clareza de futuros planos de reequipamento<sup>3</sup>, considera-se necessário que incluam informação justificativa da diferenciação do apoio concedido a equipamentos da mesma natureza.

Na sua resposta, a ANPC refere que:

*“No que respeita aos Planos de Reequipamento e à necessidade de prever naqueles qual o montante a atribuir no caso de se tratar de uma viatura usada (2ª mão) é entendimento desta AN que esse tipo de aquisições, não sendo a regra, deverá ser pontual e criteriosamente analisada, caso a caso, tendo em conta diversos factores nomeadamente, o enquadramento da AHB o equipamento existente noutras da mesma região e o tipo de viatura pretendida. Entende-se assim que a inclusão de viaturas usadas numa Circular impediria uma apreciação mais cuidada e ponderada.”*

Salienta-se que esses factores, conducentes à determinação do valor a apoiar, devem ser claramente explicitados no momento da atribuição, atendendo ao dever de fundamentação das decisões administrativas, e não, necessariamente, estabelecidos à priori numa circular.

---

<sup>1</sup> Com a designação c.5) no relato de auditoria remetido para contraditório. A alínea c.4), desse relato, foi removida face aos esclarecimentos prestados em sede de contraditório.

<sup>2</sup> Não foi tido em conta o apoio de 12,5% pago à AHB de Monção, por se tratar de participação no financiamento de um projecto comunitário.

<sup>3</sup> Que consubstanciam os apoios a conceder pela ANPC.

---

De acordo com a informação prestada, foi instituída a prática de apoiar a aquisição de uma viatura no ano de comemoração do centenário do corpo de bombeiros. Considerou-se, no relato de auditoria, que esta regra, a manter-se, deveria ser formalizada, no sentido de tipificar o apoio a conceder. Na sua resposta, a ANPC informa que esta atribuição “(...) neste momento não está a ser aplicada.”.

(Cfr. ponto 2.4.9)

## **c.5) Correção dos apoios pagos**

### **1. Equipas de combate a incêndios**

Os pagamentos, de acordo com o previsto, foram efectuados com base em mapas mensais fornecidos pelo CNOS à Unidade de Recursos Humanos e Financeiros (URHF). Foi detectado um lapso com impacto financeiro no mapa de Maio de Vila Real<sup>1</sup>, tendo a ANPC, na sua resposta, comprovado ter já sido objecto de reposição.

(Cfr. ponto 2.4.1)

### **2. CNOS, CDOS e BPH's**

Examinados os montantes pagos e a correspondente documentação justificativa, identificou-se um conjunto de divergências, por erro ou lapso, bem como de situações que careciam de esclarecimento. Essas situações, especificadas no ponto correspondente do Desenvolvimento, foram, na sua maioria, objecto de correção financeira<sup>2</sup> e/ou dos necessários esclarecimentos, prestados pela ANPC, em sede de contraditório, merecendo referência:

- ◆ Erros no processamento dos subsídios de refeição e no cálculo de subsídios de transporte, que se encontram em processo de correção;
- ◆ Remunerações que não encontram correspondência ao previsto para os operadores, tendo a ANPC, na sua resposta explicado que tal se deve ao exercício de funções “(...) *que embora inerentes à sua actividade, são superiores às exigidas aos Operadores (...)*”. Conforme já referido, a ausência de enquadramento não permite aferir sobre a correção dos pagamentos efectuados;
- ◆ Despesas administrativas, que excediam o previsto nos protocolos, referindo a ANPC, na sua resposta que, a partir de Outubro de 2008 (inclusive) irá cumprir o disposto nos protocolos, sem contudo indicar qualquer intenção de recuperar as verbas indevidamente pagas.

(Cfr. ponto 2.4.3)

---

<sup>1</sup> Este mapa, que serviu de base aos pagamentos efectuados, não estava assinado pelo Comandante Operacional Nacional, constituindo um lapso no cumprimento das normas de controlo interno instituídas.

<sup>2</sup> Implicando, até à data da resposta da ANPC em sede de contraditório, a devolução de verbas, ou o abatimento a pagamentos da mesma natureza, no montante de € 2.968,81.



dt

## Tribunal de Contas

---

### 3. BHT's

Relativamente aos recibos objecto de análise e comparação com os valores pagos pela ANPC, verificou-se que esta transferiu para a AHB de Cernache do Bonjardim e para a AHB de Alcanede importâncias ligeiramente superiores aos valores comprovadamente pagos aos trabalhadores. A ANPC, em sede de contraditório, comprova terem sido rectificadas estes lapsos.

(Cfr. ponto 2.4.4)

#### c.6) Publicitação dos apoios

Nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), *“é obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo”*.

Relativamente às 60 entidades analisadas verificaram-se divergências nos valores publicitados em relação a 10, das quais 4 envolvem valores superiores ao limite de publicitação e 6 a publicitação de valores superiores aos apoios pagos. A ANPC deverá zelar por uma maior correcção dos valores publicitados.

A ANPC, na sua resposta, refere que *“(...) irá proceder à verificação das divergências mencionadas (...) e caso se confirmem procederá à sua rectificação.”*

(Cfr. ponto 2.4.11)

## II – DESENVOLVIMENTO

### 2.1– Enquadramento legal

Evidencia-se no quadro seguinte a principal legislação aplicável ao Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC) e à Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), bem como legislação relacionada com os apoios financeiros em apreço:

Legislação e Despachos	Sumário
<b>Legislação orgânica do SNBPC e da ANPC</b>	
Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março	Cria o SNBPC e extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil.
Decretos-Leis n.ºs 21/2006, de 2 de Fevereiro e 97/2005, de 16 de Junho	Alteram o Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março
Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro	Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna. Inicia a reestruturação do SNBPC que passa a designar-se ANPC, produzindo a reestruturação efeitos na data de entrada em vigor da lei orgânica da ANPC.
Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março	Aprova a orgânica da ANPC e revoga a quase totalidade da legislação orgânica do extinto SNBPC. Entrou em vigor a 1/04/2007,
Portaria n.º 338/2007, de 30 de Março	Estabelece a estrutura nuclear da ANPC.
Portaria n.º 333/2007, de 30 de Março	Estabelece o número máximo de unidades orgânicas flexíveis da ANPC
Despacho n.º 9390/2007, de 1 de Abril (publicado a 24 de Maio)	Define as unidades orgânicas flexíveis da ANPC, bem como as correspondentes atribuições e competências.
<b>Legislação relacionada</b>	
Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março	Estabelece normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados «totobola» e «totoloto».
Decreto-Lei n.º 113/90, de 5 de Abril	Concede isenções de IVA às forças armadas, forças e serviços de segurança e associações e corporações de bombeiros.
Decreto-Lei n.º 139/92, de 17 de Julho	Altera o código do IVA e o Decreto-Lei n.º 113/90, de 5 de Abril.
Decreto-Lei n.º 407/93, de 14 de Dezembro	Estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros.
Decreto-Lei n.º 252/96, de 26 de Dezembro	Regula a concessão de comparticipação financeira às associações de bombeiros voluntários, no valor dos juros referentes a empréstimos contraídos para o pagamento de dívidas resultantes de obras de construção ou recuperação dos quartéis.
Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 7 de Outubro	Estabelece, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 407/93, o regime jurídico da tipificação dos corpos de bombeiros.
Portaria n.º 1062/97, de 17 de Outubro	Fixa os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos pelo Decreto Regulamentar n.º 41/97 a cada município e a cada corpo de bombeiros.
Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março	Altera a forma de distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa casa da Misericórdia de Lisboa.
Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho	Aprova a Lei de Bases da Protecção Civil.
Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho	Cria o Sistema Integrado de Protecção e Socorro (SIOPS)
Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho	Define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental.
Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho	Define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental. Revoga o Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 7 de Outubro.
Despacho n.º 14 254-A/2007, de 4 de Julho	Regulamenta o Programa para Aquisição de Meios de Primeira Intervenção no Combate a Incêndios Florestais.
Despacho n.º 22.396/2007, de 6 de Agosto,	Cria a Força Especial de Bombeiros Canarinhos.
Lei n.º 32/2007, de 13 de Agosto	Define o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros.
Portaria n.º 1358/2007, de 15 de Outubro	Define a composição e o funcionamento das equipas de intervenção permanente de combate a incêndios.
Portaria n.º 1562/2007, de 11 de Dezembro	Aprova a estrutura do Programa de Apoio Infra-estrutural e determina as características técnicas das estruturas operacionais de bombeiros de 3.ª geração.
Portaria n.º 104/2008, de 5 de Fevereiro	Estabelece o Programa Permanente de Cooperação, para 2008.



J

## Tribunal de Contas

---

### 2.1.1 – Natureza, atribuições e orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil

A Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), que sucedeu nas atribuições, direitos e obrigações ao extinto Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC), é um serviço central de natureza operacional, da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, na dependência do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna e que tem por missão planear, coordenar e executar a política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro de populações e de superintendência da actividade dos bombeiros.

O Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março, descreve com pormenor a missão e atribuições do organismo nos domínios de: previsão e gestão de riscos; planeamento de emergência; actividade de protecção e socorro; e actividades de bombeiros.

Organicamente a ANPC é dirigida por um **Presidente**, coadjuvado por três **Directores Nacionais**, nas áreas de: planeamento de emergência; bombeiros; e recursos de protecção civil.

Compete à **Direcção Nacional de Planeamento de Emergência**: promover a previsão e assegurar a avaliação dos riscos colectivos; avaliar as vulnerabilidades perante situações de risco; desenvolver e manter o sistema nacional de alerta e aviso; assegurar o desenvolvimento e coordenação do planeamento de emergência; elaborar as orientações técnicas adequadas de prevenção e socorro; e regular, licenciar e fiscalizar no âmbito da segurança contra incêndios.

Compete à **Direcção Nacional de Bombeiros (DNB)**: regular e fiscalizar a actividade dos corpos de bombeiros; supervisionar a rede de infra-estruturas e equipamentos dos corpos de bombeiros; desenvolver, implementar e manter os programas de formação e treino operacional dos bombeiros, prevenção sanitária, higiene e segurança do pessoal dos respectivos corpos, e o incentivo e participação das populações no voluntariado.

Compete à **Direcção Nacional de Recursos de Protecção Civil (DNRPC)**: o planeamento e gestão dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos da ANPC, bem como efectuar a aquisição de bens e a contratação de serviços, assegurar a gestão documental e do arquivo, das instalações, equipamentos e da frota automóvel.

Com vista a assegurar o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos de todos os agentes de protecção civil no respeito da sua autonomia, a ANPC compreende ainda a **estrutura de comando** constituída por:

**Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS)**, com as competências e células previstas no Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho.

**Comando Distrital das Operações de Socorro (CDOS)**, em cada distrito – com as competências previstas nesse sistema integrado, designadamente a articulação com o comandante operacional municipal.

---

## 2.1.2 – Estrutura nuclear e flexível da ANPC

A Portaria n.º 338/2007, de 30 de Março (determina a estrutura nuclear dos serviços) e o Despacho n.º 9390/2007, de 1 de Abril, do Presidente da ANPC<sup>1</sup> (cria as unidades orgânicas flexíveis), fixaram os seguintes serviços da ANPC e respectivas competências:

**Unidade de Planeamento (UP)** – para a definição de normas gerais de planeamento de emergência; o planeamento estratégico em matéria de redes e sistemas logísticos de suporte e reserva para situações de acidente grave ou catástrofe. A unidade integra o Núcleo de Gestão e Ordenamento Territorial e o Núcleo de Planeamento de Emergência;

**Unidade de Previsão de Riscos e Alerta (UPRA)** – para a monitorização, em articulação com o Comando Nacional de Operações de Socorro, das situações de risco colectivo, aos níveis nacional e internacional. Integra os núcleos de: Riscos e Alertas; Certificação e Fiscalização; e Informação e Sensibilização;

**Unidade de Apoio ao Voluntariado (UAV)** – para o recenseamento dos bombeiros portugueses e a manutenção das bases de dados associadas; a implementação de programas de formação e treino dos bombeiros e de prevenção sanitária, higiene e segurança pessoal dos corpos de bombeiros. Integra os núcleos de: Recenseamento, Formação e Estatuto; Segurança e Saúde;

**Unidade de Gestão Técnica (UGT)** – afecta à regulamentação e fiscalização da actividade dos corpos de bombeiros; a regulamentação e a supervisão da rede de infra-estruturas e equipamentos dos corpos de bombeiros; o acompanhamento do financiamento aos corpos de bombeiros. Integra os núcleos de Infra-estruturas e Equipamentos; e de Verificação Técnica;

**Unidade de Recursos Humanos e Financeiros (URHF)** – à qual compete a gestão dos recursos humanos, financeiros, equipamentos e instalações. É composta pelos núcleos de: Organização e Recursos Humanos; Gestão Financeira (no qual existe uma Secção de Contabilidade); e Gestão Patrimonial;

**Unidade de Recursos Tecnológicos (URT)** – para o planeamento, gestão e manutenção dos recursos e das redes informática e de comunicações, bem como a supervisão da rede de comunicações dos bombeiros. Integra os núcleos de Informática e de Telecomunicações;

**Inspecção de Protecção Civil (IPC)** – à qual compete a fiscalização da actividade dos comandos distritais de operações de socorro (CDOS) e dos corpos de bombeiros; o inquérito e averiguação dos incidentes de protecção e socorro, a monitorização dos planos e programas de emergência. Integra as equipas: de Inspecção; e de Auditoria;

A estrutura flexível da ANPC integra também o **Gabinete do Presidente** e o **Núcleo de Apoio Técnico** (equipas técnicas designadas por Gabinete de Relações Internacionais, Gabinete Jurídico e Gestor de Sistemas de Informação e Qualidade).

A ANPC tem também um órgão consultivo, o **Conselho Nacional de Bombeiros**, ao qual compete, em matéria de bombeiros<sup>2</sup>, emitir parecer, nomeadamente, sobre: programas de apoio a associações

---

<sup>1</sup> Cujo extracto foi publicado no D.R. 2.ª Série n.º 100, de 24 de Maio.

<sup>2</sup> Presidido pelo presidente da ANPC (ou pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna, sempre que o desejar) e de que fazem parte o director nacional de bombeiros da ANPC, o presidente do Instituto Nacional de Emergência Médica, o director-geral da Administração Local, o presidente da Escola Nacional de



## Tribunal de Contas

---

humanitárias de bombeiros e a corpos de bombeiros; definição dos critérios gerais a observar nas acções de formação do pessoal dos corpos de bombeiros; definição dos critérios gerais a observar na criação de novos corpos de bombeiros; definição das normas gerais a que deve obedecer a regulamentação interna dos corpos de bombeiros; definição das normas a que deve obedecer o equipamento e material dos corpos de bombeiros, com vista à normalização técnica da respectiva actividade; atribuição e prémios, medalhas ou agradecimentos aos corpos de bombeiros que, pela sua acção, se tenham notabilizado; os projectos de diplomas relativos à definição e desenvolvimento dos princípios orientadores do sector.

Para além das dotações do Orçamento do Estado, a ANPC dispõe de **receitas próprias**, com destaque para as importâncias das coimas aplicadas, as percentagens legalmente atribuídas sobre os prémios de seguro e outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei (onde se incluem as verbas provenientes da distribuição de resultados dos jogos sociais), regulamento, contrato ou outro título.

Constituem **despesas** da ANPC, além das decorrentes do funcionamento dos seus órgãos e serviços e da participação em parcerias com outras entidades do sector público ou privado, o **apoio financeiro** ao investimento e à aquisição e manutenção de material e equipamento necessário para o combate a incêndios e para outras formas de socorro cometidas aos bombeiros, a atribuição de **subsídios e prémios** relacionados com acções de socorro e funcionamento das associações humanitárias de bombeiros e dos respectivos corpos de bombeiros, e com a preparação e formação contínua do seu pessoal.

### 2.2– Execução Financeira

Em 2007, a execução orçamental abrangeu o SNBPC, no primeiro semestre e a ANPC, no segundo. No tocante às rubricas identificáveis como apoios financeiros<sup>1</sup> as despesas totalizaram € 59.100.786, conforme se discrimina no quadro seguinte:

---

Bombeiros, o director do Instituto de Socorros a Náufragos, um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, um representante da Associação Nacional de Freguesias, o presidente da Liga dos Bombeiros Portugueses e o presidente da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.

<sup>1</sup> Isto é, *subsídios e transferências correntes e de capital* que, por definição, não envolvem contraprestação directa do beneficiário.

**Quadro II.1 – Execução orçamental do SNBPC e da ANPC em 2007, por classificação económica**

(em euros)

Classificação Económica	SNBPC (1.º semestre)			ANPC (2.º semestre)			Total de pagamentos	Estrutura (%)
	Dotação inicial	Dotação corrigida	Pagamentos	Dotação inicial	Dotação corrigida	Pagamentos (2.º semestre)		
<b>04 – Transferências correntes</b>	<b>46 483 643</b>	<b>29 268 422</b>	<b>19 081 324</b>	-	<b>39 203 606</b>	<b>39 198 138</b>	<b>58 279 462</b>	<b>98,6</b>
04.03.01 – Administr. central/ Estado	-	-	-	-	55 584	55 584	55 584	0,1
04.04.01 – Administração local/RAA	20 000	36 959	2 929	-	-	-	2 929	0,0
04.04.02 – Administração local/RAM	50 000	90 246	6 951	-	-	-	6 951	0,0
04.05.01 – Administ. local/Continente	2 037 880	1 181 903	194 522	-	869 643	869 621	1 064 143	1,8
04.07.01 – Instit. sem fins lucrativos	44 331 763	27 959 314	18 876 922	-	38 249 260	38 243 815	57 120 737	96,6
04.08.02 – Famílias/Outras	-	-	-	-	898	898	898	0,0
04.09.01 – Resto mundo/UE – instit.	42 000	-	-	-	28 221	28 220	28 220	0,0
04.09.03 – R. mundo/P. 3.ºs, org int.	2 000	-	-	-	-	-	-	-
<b>08 – Transferências de capital</b>	<b>6 517 500</b>	<b>5 637 000</b>	<b>379 000</b>	-	<b>1 447 523</b>	<b>442 324</b>	<b>821 324</b>	<b>1,4</b>
08.05.01 – Administ. local/Continente	17 500	40 000	-	-	32 000	32 000	32 000	0,1
08.07.01 – Instit. sem fins lucrativos	6 500 000	5 597 000	379 000	-	1 415 523	410 324	789 324	1,3
<b>Total Geral</b>	<b>53 001 143</b>	<b>34 905 422</b>	<b>19 460 324</b>	-	<b>40 651 129</b>	<b>39 640 462</b>	<b>59 100 786</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Como se constata a partir do quadro, as *instituições sem fins lucrativos* (maioritariamente, Associações Humanitárias de Bombeiros) beneficiaram de 98,0% (€ 57.910.061) dos apoios pagos e a *administração local/continente* (verbas pagas a autarquias detentoras de corpos de bombeiros municipais) de 1,9% (€ 1.096.143), ascendendo os apoios pagos a outras entidades a € 94.582 (0,2% do total).

Os apoios pagos, pelo SNBPC e pela ANPC foram enquadrados no Programa 009 – Segurança e protecção civil, Medida 002 – Protecção civil, envolvendo três actividades, conforme mostram o quadro e o gráfico seguintes:

**Quadro II.2 – Apoios pagos pelos SNBPC e ANPC, em 2007, por actividade e classificação económica**

(em euros)

Actividade/classificação económica	SNBPC	ANPC	Total	Estrutura
<b>167 – Protecção social complementar</b>	<b>7 132 727</b>	<b>6 217 256</b>	<b>13 349 983</b>	<b>22,6</b>
04.05.01 – Transferências correntes/Administração local/Continente	761	772	1 533	0,0
04.07.01 – Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos	7 131 966	6 216 484	13 348 450	22,6
<b>184 – Gestão de emergências em caso de inundações, incêndios e sismos</b>	<b>4 192 550</b>	<b>23 652 560</b>	<b>27 845 110</b>	<b>47,1</b>
04.05.01 – Transferências correntes/Administração local/Continente	65 781	645 683	711 464	1,2
04.07.01 – Transferências correntes/ Instituições sem fins lucrativos	3 747 770	22 564 553	26 312 323	44,5
08.07.01 – Transferências. de capital/Instituições sem fins lucrativos	379 000	410 324	789 324	1,3
<b>258 – Gestão administrativa</b>	<b>8 135 047</b>	<b>9 770 646</b>	<b>17 905 693</b>	<b>30,3</b>
04.03.01 – Transferências correntes/Administração central/ Estado	-	55 584	55 584	0,1
04.04.01 – Transferências correntes/Administração local/RAA	2 929	-	2 929	0,0
04.04.02 – Transferências correntes/Administração local/RAM	6 951	-	6 951	0,0
04.05.01 – Transferências correntes/Administração local/Continente	127 980	223 166	351 146	0,6
04.07.01 – Transferências. correntes/Instituições sem fins lucrativos	7 997 186	9 462 778	17 459 964	29,5
04.08.02 – Transferências correntes/Famílias/Outras	-	898	898	0,0
04.09.01 – Transferências correntes/Resto do mundo/Resto do mundo – Países 3.ºs e organizações internacionais	-	28 220	28 220	0,0
<b>Total Geral</b>	<b>19 460 324</b>	<b>39 640 462</b>	<b>59 100 786</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

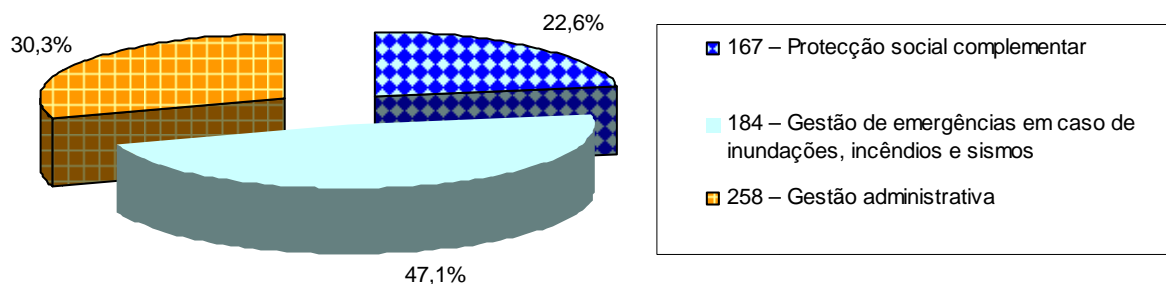




J

## Tribunal de Contas

Gráfico II.1 – Peso de cada actividade nos apoios pagos



Como evidencia o gráfico, a actividade 184 – “Gestão de emergências em caso de inundações, incêndios e sismos” constituiu a maior fatia dos apoios pagos (47,1%), seguindo-se a actividade 258 – “Gestão administrativa”, com 30,3%, e, por fim, a actividade 167 – “Protecção social complementar”, com 22,6%. Quanto à classificação económica, dentro de cada actividade, destaca-se, em todas, o peso dos pagamentos a *instituições sem fins lucrativos*.

O quadro seguinte apresenta as transferências pagas em 2007 a *instituições sem fins lucrativos*, e *administração local* atendendo à sua finalidade (tipo de apoio).

**Quadro II.3 – Transferências para instituições sem fins lucrativos e administração local, por finalidade**

(valores em euros)

Finalidade da despesa	Instituições sem fins lucrativos	Administração local	Total	Estrutura (%)	N.º de Beneficiários	Valor Médio	Obs.
Equipas de combate a incêndios	23 323 074	640 092	23 963 166	40,6	418	57 328	A
Segurança social	13 217 738	-	13 217 738	22,4	406	32 556	A
Comando Nacional de Operações de Socorro, Comandos Distritais de Operações de Socorro e Bases Permanentes de Helicópteros	4 842 700	-	4 842 700	8,2	31	156 216	B
Jogos sociais	4 465 179	107 042	4 572 221	7,7	424	10 784	A
Combustíveis	3 490 857	244 103	3 734 960	6,3	435	8 586	A
Outros	3 594 472	10 597	3 605 069	6,1	47	76 704	E
Brigadas helitransportadas	1 609 122	-	1 609 122	2,7	68	23 664	C
Despesas extraordinárias correntes	1 243 122	70 655	1 313 777	2,2	96	13 685	C
Equipamento	585 574	-	585 574	1,0	9	65 064	D
Grupos de intervenção permanente	517 802	-	517 802	0,9	13	39 831	
Aniversários, fundações, inaugurações e secções destacadas	440 000	-	440 000	0,7	32	13 750	
Despesas extraordinárias de capital	203 750	32 000	235 750	0,4	7	33 679	D
Cooperação técnico-operacional	172 092	-	172 092	0,3	26	6 619	
Propinas, formação e recuperação de salários perdidos	130 712	1 532	132 244	0,2	158	837	
Taxas de rádio	67 733	-	67 733	0,1	284	238	
Juros de empréstimos para quartéis	6 133	-	6 133	0,0	7	876	
<b>TOTAL</b>	<b>57 910 060</b>	<b>1 106 022</b>	<b>59 016 081</b>	<b>100,0</b>	<b>440</b>	<b>134 127</b>	

Fonte: ANPC – Ficheiro de pagamentos por beneficiário e finalidade.

Obs: Métodos de selecção dos processos objecto de exame, explicitados no ponto seguinte.

Como evidencia o quadro anterior, destacam-se os pagamentos efectuados no âmbito de **equipas de combate a incêndios florestais** e da **segurança social** que, no seu conjunto, totalizam 63,0% dos apoios pagos.

### 2.3 – Selecção da amostra

Tendo em conta as finalidades das despesas, indicadas no quadro anterior, foram objecto de exame as que apresentavam um peso igual ou superior a 1,0% e ainda as **despesas extraordinárias de capital**, assinaladas nesse quadro.

Dada a grande diversidade dos apoios financeiros e do correspondente número de beneficiários, foram utilizados os seguintes métodos para a selecção dos processos a examinar em cada tipo de apoio (diferenciados por letras na coluna *Obs.* do Quadro II.3).

#### A – Equipas de combate a incêndios, segurança social, jogos sociais e combustíveis

Relativamente às despesas com **equipas de combate a incêndios, segurança social, jogos sociais e combustíveis** (assinaladas no quadro anterior com a letra A), verbas pagas à generalidade das Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) e a Câmaras Municipais (relativamente a corpos de bombeiros municipais), foram examinados os processos da amostra que consta do quadro seguinte, obtida através da selecção aleatória de uma entidade de cada distrito, de modo a verificar eventuais diferenças de procedimentos.



J

## Tribunal de Contas

Quadro II.4 – Entidades seleccionadas aleatoriamente, por distrito

(em euros)

Distrito	Entidade	Equipas de combate a incêndios	Segurança social	Jogos sociais	Combustíveis
Aveiro	AHB de Espinho	55 391	19 889	9 731	4 890
Beja	AHB da Vidigueira	42 968	34 473	9 731	6 755
Braga	AHB Celoriseses - Celorico de Basto	86 469	18 566	9 731	3 632
Bragança	AHB de Moncorvo	50 430	29 276	9 731	6 778
Castelo Branco	AHB de Oleiros	128 125	25 922	9 731	8 799
Coimbra	AHB de Montemor-o-Velho	109 183	24 579	9 731	16 862
Évora	AHB de Évora	61 828	44 565	9 731	13 337
Faro	Loulé (Bombeiros Municipais)	(a) 93 102			23 242
Guarda	AHB de Trancoso	57 974	11 358	9 731	4 328
Leiria	AHB Maceira-Liz	62 443	45 596	9 731	7 577
Lisboa	AHB de Sobral de Monte Agraço	18 860	29 889	9 731	3 369
Portalegre	AHB de Nisa	31 570	15 028	9 731	10 590
Porto	AHB de Coimbrões	47 355	43 375	9 731	9 456
Santarém	Cartaxo (Bombeiros Municipais)	61 828		9 731	11 356
Setúbal	AHB do Barreiro (Corpo Salvação Pública)	54 284	24 579	9 731	6 995
Viana do Castelo	AHB de Viana do Castelo	80 934	62 378	9 731	7 613
Vila Real	AHB de Cerva	47 765	10 254	9 731	8 460
Viseu	AHB de São Pedro do Sul	56 539	5 397	9 731	5 472
<b>Subtotal (1)</b>		<b>1 147 048</b>	<b>445 122</b>	<b>165 428</b>	<b>159 510</b>
<b>Total pago por finalidade (2)</b>		<b>23 963 166</b>	<b>13 217 738</b>	<b>4 572 221</b>	<b>3 734 960</b>
<b>% da despesa analisada (3)=(1)/(2)*100</b>		<b>4,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>4,3</b>
Número de entidades analisadas (4)		18	16	17	18
Número de entidades beneficiárias do tipo de transferência (5)		418	406	423	435
<b>% de entidades analisada (6)=(4)/(5)*100</b>		<b>4,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>

(a) Os pagamentos relativos ao CBM de Loulé foram efectuados às AHB de Faro (€ 64.124) e Lagoa (€ 28.978).

Fonte: Ficheiro da ANPC - pagamentos por beneficiário e finalidade.

Atendendo ao carácter repetitivo das despesas, no caso da **segurança social** foram analisados os meses de Janeiro, Fevereiro e Junho e, nos **combustíveis**, os 2.º e 3.º trimestres de 2007.

### **B – Comando Nacional de Operações de Socorro, Comando Distrital de Operações de Socorro e Bases Permanentes de Helicópteros**

Quanto às despesas identificadas como **Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS)**, **Comando(s) Distrital(ais) de Operações de Socorro (CDOS)** e **Bases Permanentes de Helicópteros (BPH)**, (assinaladas no Quadro II.3 com a letra B) foram examinadas as relativas aos CNOS e CDOS, representando 94,3 % dos pagamentos agrupados nesta designação. As despesas com BPHs representaram apenas 5,7% deste tipo de despesa (€ 273.800).

No que refere ao CNOS foram efectuados pagamentos a quatro entidades, tendo sido objecto de exame os processos referentes às duas de maior volume financeiro. Relativamente aos CDOS foram efectuados pagamentos a 30 entidades, tendo sido examinados os que coincidiam com a selecção aleatória efectuada por distrito, referida em A. Posteriormente, na acção realizada junto do CDOS de Lisboa, alargou-se a análise aos pagamentos efectuados às quatro entidades que, neste distrito, receberam este tipo de pagamento.

A amostra, seleccionada de acordo com esses critérios, consta do quadro seguinte:

**Quadro II.5 – Entidades seleccionadas - CNOS/CDOS/BPH's**

(em euros)

Finalidade da despesa	CDOS	Entidade	Amostra	Valor	% total
<b>CNOS</b>				<b>565 500</b>	<b>11,7</b>
		<i>AHB de Linda-a-Pastora</i>	X	269 300	5,6
		<i>AHB Barcarenense</i>	X	241 000	5,0
		<i>Outras (2 entidades)</i>		55 200	1,1
<b>CDOS</b>				<b>4 003 400</b>	<b>82,7</b>
	<i>Leiria</i>	<i>AHB de Maceira-Lis</i>	X	113 700	2,3
	<i>Viana do Castelo</i>	<i>AHB de Viana do Castelo</i>	X	110 100	2,3
	<i>Lisboa</i>	<i>AHB de Almoçageme</i>	X	206 000	4,3
	<i>Lisboa</i>	<i>AHB de Linda-a-Pastora</i>	X	258 500	5,3
	<i>Lisboa</i>	<i>AHB de Loures</i>	X	45 900	0,9
	<i>Lisboa</i>	<i>AHB de Torres Vedras</i>	X	61 900	1,3
		<i>Outras (24 entidades)</i>		3 207 300	66,2
		<i>(4 entidades)</i>		<b>273 800</b>	<b>5,7</b>
<b>Total da amostra</b>				<b>1 306 400</b>	<b>27,0</b>
<b>Total geral</b>				<b>4 842 700</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ficheiro da ANPC - pagamentos por beneficiário e finalidade.

### C – Brigadas helitransportadas e despesas extraordinárias correntes

No tocante às verbas referentes a **brigadas helitransportadas (BHT's)** e a **despesas extraordinárias correntes** (letra C do Quadro II.3), foram seleccionadas as 10 entidades que receberam maior apoio financeiro, que constam do quadro seguinte, representando, respectivamente, 42,9% e 57,1% das verbas pagas com essas finalidades.

**Quadro II.6 – Entidades seleccionadas –BHT's e Despesas extraordinárias correntes**

(em euros)

<b>BHT's</b>			<b>Despesas extraordinárias correntes</b>		
<b>Distrito</b>	<b>Entidade</b>	<b>Valor</b>	<b>Distrito</b>	<b>Entidade</b>	<b>Valor</b>
Viseu	AHB Viseense	93 507	Castelo Branco	AHB da Sertã	133 980
Santarém	AHB os Torrejanos	89 288	Lisboa	AHB de Lourinhã	97 989
Castelo Branco	AHB de Idanha-a-Nova	88 440	Lisboa	AHB de Almoçageme	92 900
Castelo Branco	AHB do Fundão	78 938	Castelo Branco	AHB de Penamacor	83 935
Santarém	AHB de Alcanede	68 477	Faro	AHB de S. Brás de Alportel	75 000
Castelo Branco	AHB de Cernache do Bonjardim	62 649	Lisboa	AHB de Sintra	73 000
Castelo Branco	AHB de Vila de Rei	56 376	Castelo Branco	AHB de Idanha-a-Nova	54 500
Guarda	AHB de Gouveia	53 819	Santarém	CBM Santarém	53 700
Portalegre	AHB de Portalegre	49 938	Braga	AHB de Braga	44 906
Castelo Branco	AHB da Sertã	48 143	Lisboa	AHB de Oeiras	39 660
<b>Subtotal (1)</b>		<b>689 576</b>			<b>749 571</b>
<b>Total pago por finalidade (2)</b>		<b>1 609 122</b>			<b>1 313 777</b>
<b>% da despesa analisada (3)=(1)/(2)*100</b>		<b>42,9</b>			<b>57,1</b>

Fonte: Ficheiro da ANPC - pagamentos por beneficiário e finalidade.



dt

## Tribunal de Contas

### D – Equipamento e despesas extraordinárias de capital

No que refere às despesas com equipamento e despesas extraordinárias de capital (letra D do quadro II.3) foi examinada a totalidade das despesas pagas em 2007, conforme se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro II.7 – Entidades seleccionadas – Equipamento e Despesas extraordinárias de capital**

(em euros)

Equipamento			Despesas extraordinárias de capital		
Distrito	Entidade	Valor	Distrito	Entidade	Valor
Castelo Branco	AHB da Covilhã	312 000	Aveiro	AHB da Arrifana	22 500
Coimbra	AHB de Coimbra	40 000	Aveiro	AHB de Vale de Cambra	10 500
Coimbra	AHB de Oliveira do Hospital	92 000	Braga	AHB Cabeceirenses - Cabeceiras de Basto	28 750
Évora	AHB do Mourão	20 000	Coimbra	AHB de Vila Nova de Poiares	27 500
Guarda	AHB de Famalicão da Serra	2 000	Leiria	AHB da Batalha	22 500
Leiria	AHB de S. Martinho do Porto	35 000	Lisboa	AHB de Arruda dos Vinhos	92 000
Setúbal	AHB de Amora	45 000	Santarém	CBM de Abrantes	32 000
Viana do Castelo	AHB de Monção	9 574			
Viana do Castelo	AHB de Paredes de Coura	30 000			
<b>Total pago por finalidade</b>		<b>585 574</b>			<b>235 750</b>

Fonte: Ficheiro da ANPC - pagamentos por beneficiário e finalidade.

### E – Outros

Sob a designação **outros** foram efectuados pagamentos a 51 entidades, dos quais se destacam as transferências para a Escola Nacional de Bombeiros, a Liga dos Bombeiros Portugueses e a Associação Nacional de Bombeiros Portugueses. Os pagamentos a estas três entidades, conforme evidencia o quadro seguinte, representaram 94,1% das verbas transferidas sob esta designação.

**Quadro II.8 – Entidades seleccionadas – "Outros"**

(em euros)

Entidade	Valor	Em %
Liga dos Bombeiros Portugueses	479 672	13,3
Escola Nacional de Bombeiros	2 736 000	75,9
Associação Nacional de Bombeiros Profissionais	178 175	4,9
<b>Subtotal</b>	<b>3 393 847</b>	<b>94,1</b>
<b>Total pago por finalidade</b>	<b>3 605 069</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ficheiro da ANPC - pagamentos por beneficiário e finalidade.

---

## 2.4 – Resultados da verificação

Nos pontos seguintes evidenciam-se os resultados do exame efectuado por tipo de apoio, seguindo a ordenação evidenciada no quadro II.3, por maior montante de apoio financeiro, conjugada com a afinidade entre os vários tipos de apoio<sup>1</sup>.

### 2.4.1 – Equipas de combate a incêndios

No âmbito das **equipas de combate a incêndios**, em 2007, foram pagos apoios financeiros no montante de € 23.963.166 (40,6% do total dos apoios pagos pelo SNBPC/ANPC a *instituições sem fins lucrativos* e à *administração local*).

Anualmente, esse dispositivo assenta na respectiva “Directiva Operacional Nacional”. No ano em apreço, a constituição de equipas de combate a incêndios, teve por base a “Directiva Operacional Nacional n.º 2/2007 – Defesa da Floresta Contra Incêndios”, de 1 de Março, aprovada por despacho do Secretário de Estado da Administração Interna. Essa Directiva, definida “(...) como uma plataforma estratégica capaz de responder com eficácia às necessidades dos cidadãos(...)”, prevê, designadamente:

*“ (...) o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF), a estrutura de Direcção, Comando e Controlo, assim como regula a forma como é assegurada a coordenação institucional (...), as regras de activação do estado de alerta especial, visando a intensificação das acções preparatórias para as tarefas de supressão ou minoração das ocorrências, através da colocação de meios humanos e materiais de prevenção em relação ao período de tempo e à área geográfica em que se preveja especial incidência de condições de risco ou emergência.”*

A Directiva, a vigorar durante todo o ano, aplicável a todo o território continental e a todos os organismos e instituições que concorrem para a defesa da floresta contra incêndios, previa a existência de quatro fases de intervenção, em função do risco de incêndio, definindo a correspondente afectação territorial de meios humanos e materiais.

O quadro seguinte apresenta, por fase de intervenção, o total dos meios a afectar, discriminando a Directiva a sua distribuição geográfica a nível de distrito, desagregada por corpo de bombeiros, de acordo com o tipo de equipa (confrontar Caixa I, página seguinte).

---

<sup>1</sup> Por exemplo, o ponto referente à distribuição de resultados de exploração dos jogos sociais, embora quarto atendendo ao critério do valor, foi remetido para o ponto 2.4.9, uma vez que a sua base de cálculo tem semelhanças com o apoio financeiro à Liga dos Bombeiros Portugueses, incluído na designação **Outros**.



dt

## Tribunal de Contas

### **Caixa I – Recursos humanos e materiais afectos ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais – sua constituição e fiscalização**

*Os recursos humanos afectos referem-se a:*

- ▶ *Equipas de combate a incêndios florestais (ECIN), de 5 elementos;*
- ▶ *Equipas logísticas de apoio ao combate (ELAC), de 2 ou 3 elementos;*
- ▶ *Equipas helitransportadas de ataque inicial (EHATI) ou equipas helitransportadas de voluntários (EHV), de 5 elementos;*
- ▶ *Grupos de reforço de incêndios florestais (GRIF), de 32 elementos;*
- ▶ *Coluna nacional de intervenção florestal (CNIF), de 33 elementos;*
- ▶ *Comandantes de permanência às operações (CPO);*
- ▶ *Pessoal de apoio logístico (PAL);*
- ▶ *Pessoal de apoio aos meios aéreos (PACMA).*

*A constituição do dispositivo baseia-se na informação, centralizada pelos CDOS, relativa à capacidade dos corpos de bombeiros para disponibilizarem equipas 24h/dia, em situação de resposta imediata (isto é, permanentemente prontos a intervir, em boa condição física e devidamente uniformizados com equipamento de combate e abrigo de protecção).*

*Estas equipas, de acordo com a Norma Operacional Permanente n.º 2101/2006, são constituídas por elementos que devem pertencer obrigatoriamente a um corpo de bombeiros e estar abrangidos pelo seguro de acidentes pessoais ou acidentes de trabalho; os chefes veículo/equipa/brigada, devem preferentemente ter a graduação de chefe, sub-chefe ou bombeiro de 1.ª classe; idade mínima de 18 anos e máxima de 55 anos para as ECIN e ELAC, 50 anos para as EHATI e EHV e 65 anos para os motoristas. Não podem integrar estas equipas graduados de comando, aspirantes e cadetes.*

*Quanto aos meios materiais, de acordo com a referida Norma Operacional, cada ECIN dispõe de um veículo de combate a incêndios florestais (TT ou 4x4), devidamente equipado para intervenção imediata, com ferramentas manuais, seguro e inspecção periódica actualizada, devendo o motorista ter preferencialmente formação de condução em todo-o-terreno; cada ELAC disporá de um veículo (VTT ou VTGC), com seguro e inspecção periódica actualizada; cada helicóptero de ataque inicial disporá de uma equipa ou brigada, equipada com ferramentas manuais e outro equipamento para intervenção imediata.*

*Quanto à fiscalização e controlo, a referida Norma Operacional estabelece que em cada local de sedeação das equipas de intervenção será fixada uma relação dos seus elementos; que as equipas formam, para apresentação pelo chefe de equipa, aquando da visita de inspecção do CODIS (Comandante Distrital do CDOS) ou do Gabinete de Inspeção da ANPC; e que a inobservância das normas estabelecidas implicará a suspensão imediata da respectiva equipa.*

*Nota: Nos casos em que a AHB não integra o Dispositivo, os respectivos recursos continuam à disposição do CODIS. Só não têm a obrigação de resposta imediata (ao minuto).*

## Quadro II.9 – Fases de intervenção: duração e meios afectos

Fases	De	a	Meios afectos		
			Grupos	Recursos humanos	Veículos
Alfa	01-01-2007	14-05-2007	288	1 247	314
Bravo	15-05-2007	30-06-2007	498	2 458	558
Charlie	01-07-2007	30-09-2007	1 054	5 056	1 173
Delta	01-10-2007	31-12-2007	449	2 226	494

Fonte: Directiva Operacional Nacional n.º 2/2007.

Assim, na fase “Charlie”, mais crítica, de 1 de Julho a 30 de Setembro, ficou prevista a constituição de 1054 equipas permanentes de combate a incêndios, integrando 5056 pessoas, às quais estariam afectas 1173 viaturas.

Durante as fases Alfa e Delta, referidas no quadro anterior, a Directiva esclarece que os meios seriam activados “à ordem”. Assim, em 2007, os meios estiveram activados nas fases Bravo (15 de Maio a 30 de Junho), Charlie (1 de Julho a 30 de Setembro) e, durante a fase Delta, no período de 1 a 15 de Outubro. Durante este período as entidades detentoras de corpos de bombeiros que se comprometeram a integrar o dispositivo previsto na Directiva assumiram a obrigação de disponibilizar equipas 24h/dia, em situação de resposta imediata.

### a) Regras e procedimentos para a concessão dos apoios financeiros e sua aplicação

A Circular n.º 01/2007, do então SNBPC, de 1 de Março, estabeleceu os apoios de ordem financeira a conceder às entidades detentoras de corpos de bombeiros pela constituição de equipas de combate a incêndios, prevendo a remuneração de € 41/dia/unidade para os recursos humanos afectos e de € 57,50/dia/unidade para os comandantes de permanência às operações.

Quanto a normas procedimentais e pagamentos, esta Circular estabeleceu que:

*“Consideram-se encargos com os integrantes do DECIF [dispositivo especial de combate a incêndios florestais] os assumidos no período de 15 de Maio a 15 de Outubro de 2007.*

*A transferência para pagamento dos encargos com o pessoal do DECIF terá por base os elementos fornecidos a 30 de Abril pelo Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) à Direcção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros (DSRHF) [1].*

*Os mapas mensais, após serem validados pelo CODIS [Comandante Operacional Distrital] respectivo, deverão ser datados e visados pelo Comandante Operacional Nacional.”*

Já no que se refere aos pagamentos, a mesma Circular previa que “Até 15 de Maio, a cada AHB que integre o DECIF, será efectuado um adiantamento (...) com vista ao aprontamento dos meios, que será deduzido no montante a liquidar em Outubro (...)”, no valor de € 1.000 às que constituíssem uma equipa e no valor

<sup>1</sup> O Despacho n.º 9390/2007, do Presidente da ANPC, de 1 de Abril (publicado a 24 de Maio), atribuiu-lhe a designação de Unidade de Recursos Humanos e Financeiros (URHF).





dt

## Tribunal de Contas

de € 2.000, para as que constituíssem duas ou mais equipas. A circular estabelecia ainda que a transferência da comparticipação mensal seria efectuada no período entre 10 e 20 do mês seguinte.

Relativamente aos 18 processos analisados foram efectuados 105 pagamentos, dos quais 54 ocorreram nos prazos previstos e 18 foram antecipados<sup>1</sup>. Relativamente aos restantes 31 pagamentos verificaram-se algumas divergências em relação à data prevista:

- ◆ 18 pagamentos, relativos a Setembro, foram efectuados entre 27 e 30 de Outubro;
- ◆ 13<sup>2</sup> pagamentos, relativos a Outubro, foram efectuados a 30 de Novembro.

Relativamente às entidades beneficiárias seleccionadas para exame, o quadro seguinte indica os recursos humanos afectos e respectiva função, para as fases Bravo, Charlie e Delta – as fases em que os meios foram activados.

**Quadro II.10 – Recursos humanos integrantes nas fases de meios activados, por entidade seleccionada**

(n.º Elementos)

Distrito	Entidade	Bravo						Charlie					Delta	
		ECIN	ELAC	GRIF	CPO	PAL	PACMA	ECIN	ELAC	GRIF	CPO	PAL	ECIN	PAL
Aveiro	AHB de Espinho	5						10	2					
Beja	AHB da Vidigueira	5	2					5	2				5	
Braga	AHB Celorísenses -Celorico de Basto	10						15	2				5	
Bragança	AHB de Moncorvo	5						10					5	
Castelo Branco	AHB de Oleiros	10	4					20	6				5	
Coimbra	AHB de Montemor-o-Velho	5	2	5				15	2	5			5	
Évora	AHB de Évora	5	2					10	2				5	
Faro	Loulé (Bombeiros Municipais)	10	2				2	15	2					
Guarda	AHB de Trancoso	5						10	2				5	
Leiria	AHB Maceira-Liz	5						10	4					
Lisboa	AHB de Sobral de Monte Agraço							5						
Portalegre	AHB de Nisa	5						5					5	
Porto	AHB de Coimbrões	5						10						
Santarém	Cartaxo (Bombeiros Municipais)	5	2					10	2				5	
Setúbal	AHB do Barreiro (Corpo Salvação Pública)	5	2					10					5	
Viana do Castelo	AHB de Viana do Castelo	5	2		1	2		5	2		3	4	5	3
Vila Real	AHB de Cerva	5						10						
Viseu	AHB de São Pedro do Sul	5						10	2				5	

Fonte: Mapas distritais relativos ao DECIF/2007.

<sup>1</sup> Pagamentos relativos a Agosto, pagos no dia 8 desse mês.

<sup>2</sup> Das entidades analisadas, 5 não integravam o DECIF em Outubro, pelo que só eram devidos pagamentos a 13.

---

De acordo com o previsto, os pagamentos foram efectuados com base em mapas mensais fornecidos pelo CNOS à URHF. Foi apresentado um mapa por distrito, discriminando, por entidade, os recursos humanos afectos ao DECIF<sup>1</sup>, o número de dias a considerar e o valor a transferir.

Os valores globais destes mapas foram verificados no decurso da auditoria, tendo-se detectado um lapso com impacto financeiro, no mapa de Maio de Vila Real<sup>2</sup>. Foram transferidos para a AHB Flavienses € 5.576, quando, de acordo com os recursos afectos, o valor deveria ter sido de € 4.879<sup>3</sup>. Alertados os serviços da ANPC para este lapso, indicaram que iriam desencadear os procedimentos necessários à reposição dos € 697 pagos a mais, procedimento que foi comprovado em sede de contraditório.

Em 14 dos 126 mapas analisados<sup>4</sup>, abrangendo 9 distritos<sup>5</sup>, estavam indicados ajustamentos aos valores pagos relativamente aos previstos, em função de situações de constituição tardia das equipas, períodos de suspensão no seu funcionamento, faltas ou situações pontuais de prolongamento na actuação dos elementos. Estes ajustamentos evidenciam a preocupação de garantir que os apoios pagos correspondiam à efectiva disponibilização de recursos humanos.

Relativamente aos 18 processos analisados, constatou-se que os pagamentos correspondiam aos recursos afectos indicados nos mapas apresentados pelo CNOS e junto com as autorizações de pagamento foram arquivados os recibos das entidades receptoras.

Quanto aos adiantamentos, foram pagos de acordo com o número de equipas previsto na fase Bravo. Assim, 9 entidades receberam o adiantamento de € 2.000, 8 o adiantamento de € 1.000 e uma entidade não recebeu adiantamento por só estar previsto vir a integrar o DECIF na fase Charlie.

Note-se que as normas relativas ao pagamento do adiantamento referiam genericamente a sua atribuição às entidades que integrassem o DECIF, não indicando qual a fase a ter em consideração para a contagem das equipas, em função da qual seria determinado o valor do adiantamento, o que deveria estar clarificado.

A ANPC, na sua resposta, informa que concluiu, na avaliação do DECIF 2007, não se justificar a manutenção do adiantamento que se destinava a “(...) *aliviar a carga financeira inicial suportada por aquelas entidades aquando da constituição das equipas (...)*”, passando, no DECIF 2008, a efectuar os pagamentos até ao último dia útil de cada mês (anteriormente eram pagos entre os dias 10 e 20 do mês seguinte), de modo a “(...) *garantir o financiamento atempado das AHB's envolvidas (...)*”.

Observa-se que esta medida resolve o problema apontado e, simultaneamente, simplifica os procedimentos administrativos associados ao pagamento e controlo das despesas com o DECIF.

## **b) Fiscalização e controlo da constituição das equipas de combate a incêndios**

---

<sup>1</sup> Os mapas indicavam quantas equipas e/ou quantos elementos tinham sido disponibilizados para cada função (ECIN, ELAC, GRIF, EHV, EHATI, PAL, PACMA, CPO).

<sup>2</sup> Este mapa, que serviu de base aos pagamentos efectuados, não estava assinado pelo Comandante Operacional Nacional.

<sup>3</sup> Correspondendo a 7 elementos (5 ECIN e 2 ELAC) x 17 dias x € 41.

<sup>4</sup> Excluindo os 18 relativos a adiantamentos.

<sup>5</sup> Aveiro, Beja, Braga, Coimbra, Guarda, Porto, Santarém, Viana do Castelo e Viseu.



## Tribunal de Contas

---

O controlo operacional das equipas de combate a incêndios compete ao comandante do corpo de bombeiros, aos comandantes operacionais distritais e aos comandantes de permanência às operações.

De acordo com a informação prestada pelo do Comandante Operacional Nacional e pelo Comandante Operacional Distrital de Lisboa, o controlo efectuado pelos CDOS tem função essencialmente pedagógica. Não obstante, como foi anteriormente referido, constatou-se a existência de alguns ajustamentos ao número de elementos afectos, traduzindo-se esse controlo físico no ajustamento da comparticipação financeira paga.

À Inspeção de Protecção Civil (IPC), nos termos do artigo 8.º da Portaria n.º 338/2007, de 30 de Março, compete, designadamente, *“A fiscalização da actividade dos comandos distritais de operações de socorro e dos corpos de bombeiros (...)”*. Dando cumprimento a este normativo, em 2007, a IPC visitou 219 corpos de bombeiros (de um total de 420), espalhados pelos 18 distritos, abrangendo 429 ECIN e 181 ELAC (respectivamente, 57,1 e 63,7% dos totais previstos), durante a fase Charlie do DECIF e, no final da fase, efectuou a *“(…) verificação da efectiva regularização das situações irregulares detectadas na fase anterior.”*<sup>1</sup>.

As inspecções efectuadas *“(…) tiveram, na sua essência, preocupações pedagógicas de sensibilização dos intervenores na identificação e alteração dos procedimentos desconformes com os regulamentos aplicáveis.”*, sendo em quase todas as intervenções relembrado *“(…) aos elementos das EI a necessidade de respeitar as normas de segurança, quer nas operações, quer nas deslocações para as mesmas.”*.

Em 6 dos 18 distritos, a IPC não encontrou irregularidades, sendo, nos restantes 12, apontadas desconformidades a 33 corpos de bombeiros, correspondendo designadamente a:

- ◆ Integração na equipa (ECIN ou ELAC) de aspirante, adjunto de comando ou elemento com idade superior à definida na norma operacional – 14 casos;
- ◆ Ausência de um ou mais elementos da equipa (ECIN ou ELAC) no momento da inspecção – 14 casos;
- ◆ Ausência de escala afixada – 5 casos, estando, num caso em aprovação pelo CDOS e, noutro, em elaboração pelo comandante;
- ◆ Irregularidades com viaturas (não poder transportar todos os elementos da equipa, inspecção periódica não actualizada, inoperacional por avaria grave devidamente comunicada ao CODIS, falta de selo de seguro válido) – 5 casos.

Os respectivos 12 CODIS foram informados das desconformidades detectadas, tendo 4 prestado esclarecimentos considerados aceitáveis.

Quanto às verificações efectuadas no final da fase pela IPC, para aferir da regularização das situações detectadas, mantinham-se irregularidades em 7 corpos de bombeiros, sem justificação: 4 casos em que aspirante ou adjunto de comando integravam uma equipa, 3 casos de ausência de um ou mais elementos da equipa e 2 casos de escala não afixada. Face à persistência destas situações, a Inspeção propunha que não fossem pagas as compensações relativas aos elementos em situação irregular.

---

<sup>1</sup> Os resultados deste trabalho foram apresentados na Informação n.º 73/IPC/2007.

---

A IPC recomendou ainda que “(...) de futuro, a atribuição das EI seja feita de acordo com as efectivas capacidades de mobilização dos corpos de bombeiros.”.

A informação da IPC foi objecto de despacho pelo Presidente da ANPC, nos seguintes termos:

“29Out2007

1. Visto.

2. Manifesto o meu apreço à IPC pelo trabalho desenvolvido, que se traduzirá no futuro em melhorias na organização e capacidade de resposta do dispositivo.

3. Envie-se cópia do presente relatório ao CNOS, e também à DNRPC e DNB.

4. Importa que pelo CNOS sejam tidos em conta os aspectos negativos e positivos detectados, e iniciados já os accionamentos tendentes às correcções das desconformidades detectadas.

5. Que pelo CNOS sejam diligenciadas as propostas expressas do seu âmbito; que pela DNRPC tidas em conta as orientações recomendadas (circular relativa ao Dispositivo 2008, deve conter aspectos correctivos sugeridos).

6. O CNOS, deve introduzir já no projecto DON 2008<sup>1</sup>, as correcções possíveis.”

De acordo com a informação facultada pelo Comandante Operacional Nacional, este relatório foi remetido aos CODIS e foram efectuadas reuniões de trabalho com vista a evitar a repetição das ocorrências em 2008.

Questionada quanto à falta de evidência da concretização das penalizações de carácter financeiro, a ANPC, na sua resposta, esclarece que a decisão exarada naquele Despacho “(...) não pode ser executada por naquela data, e desde 15 de Outubro, o dispositivo já ter sido desmobilizado (...)” e informou que irá “(...) após audiência dos responsáveis das respectivas AHB’s, proceder à dedução daqueles valores nos montantes (...) relativos ao mês de Outubro de 2008. Nos casos em que as verbas a pagar sejam inferiores ao da reposição, será emitida uma guia de reposição pela diferença.”.

## 2.4.2 – Reembolso dos encargos com a segurança social

A título de reembolso dos **encargos com a segurança social** do pessoal das associações humanitárias de bombeiros voluntários (AHB) foi despendido € 13.217.738 (22,4% dos apoios financeiros).

O Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano, da Administração Interna e dos Assuntos Sociais, de 24 de Agosto de 1982, atendendo ao facto de essas associações terem trabalhadores permanentes ao seu serviço abrangidos pelo regime geral de segurança social e à dificuldade das mesmas, de natureza não lucrativa, em satisfazer os encargos correspondentes aos das entidades patronais, estabeleceu, “(...) considerando a natureza e os fins humanitários de relevante interesse público que tais instituições prosseguem, substituindo o Estado na realização de tarefas que, primariamente, seriam da sua responsabilidade, que seja a comunidade a suportar parte dos encargos com a protecção social dos trabalhadores ao serviço daquelas instituições”.

O seu n.º 1 esclarece que “o pagamento das contribuições para a segurança social devidas pelos trabalhadores das associações humanitárias de bombeiros voluntários, como beneficiários da segurança social, é da responsabilidade das respectivas associações, que para o efeito deduzirão dos salários as importâncias correspondentes e procederão mensalmente à sua entrega no centro regional de segurança social competente”.

---

<sup>1</sup> Directiva Operacional Nacional, anual, sobre o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF). A Directiva relativa a 2007 foi referida no ponto 2.3.2.



J

## Tribunal de Contas

---

O n.º 2 concentra a matéria essencial do despacho conjunto estabelecendo que “o pagamento das contribuições correspondentes às das entidades patronais será da responsabilidade das mesmas associações, as quais serão subsidiadas para o efeito pelo Serviço Nacional de Bombeiros”.

E refere o n.º 3 que “Para efeito do disposto no presente despacho, o Serviço Nacional de Bombeiros passará a homologar previamente qualquer alteração aos quadros, categorias e vencimentos do pessoal permanente daquelas associações”.

Para concretização do estabelecido no n.º 2 do despacho, as associações humanitárias de bombeiros enviam ao respectivo Centro Distrital de Operações de Socorro (CDOS) a “folha mensal de remunerações” entregue na segurança social (ou documento equivalente remetido via Internet), recibo do pagamento do valor (total) das contribuições (devidas pelos trabalhadores e pela entidade patronal), e recibo da própria associação, no valor dos encargos por si suportados na qualidade de entidade patronal e objecto de reembolso pela ANPC.

Os CDOS, por sua vez, reenviam essa documentação à ANPC, que, uma vez confirmado o respectivo conteúdo e calculada a parcela dos encargos devida a cada associação, na sua qualidade de entidade patronal, procede ao seu reembolso.

Foi verificada a documentação das associações humanitárias seleccionadas referente às contribuições para a segurança social de Janeiro, Fevereiro e Junho de 2007, concluindo-se da conformidade dos valores reembolsados com a parcela dos encargos correspondentes às mesmas como entidades patronais.

De referir que as “folhas mensais de remunerações” não exibem a mesma configuração, verificando-se um pequeno número de exemplos onde, além dos nomes e remunerações, consta a função exercida, que, além da esperada referente a bombeiro profissional, inclui normalmente outras, relacionadas com apoio administrativo e limpeza. Caso a AHB disponha de outro pessoal, não directamente relacionado com as operações de socorro e protecção civil, como é o caso de pessoal afecto a creches/jardins de infância e apoio social, são também pagos pela ANPC os respectivos encargos patronais com a segurança social.

Sendo inquestionável que o despacho conjunto se destina ao conjunto dos trabalhadores permanentes de uma associação humanitária de bombeiros, independentemente das funções que desempenhe, deve ser salientado que a tutela do sector, exercida pelo SNBPC/ANPC com base em legislação específica, esteve sempre limitada aos aspectos de índole operacional ligados à organização e actividade dos corpos de bombeiros, não abrangendo as entidades detentoras desses corpos, no caso, as referidas associações<sup>1</sup>.

Assim, coloca-se a questão do alcance pretendido com o n.º 3 do despacho, acima transcrito, relativamente à circunstância de “Para efeito do disposto no presente despacho, o Serviço Nacional de Bombeiros passará a homologar previamente qualquer alteração aos quadros, categorias e vencimentos do pessoal permanente daquelas associações”, isto é, se o seu escopo visa abranger todo o quadro de pessoal das AHB, incluindo o pessoal que não exerce actividade directamente relacionada com as acções de socorro e protecção civil.

---

<sup>1</sup> Também podem deter corpos de bombeiros voluntários os municípios e outras pessoas colectivas privadas.

---

Questionada a ANPC e a sua tutela no sentido de esclarecerem qual a sua interpretação e que intervenção adoptam, ou prevêem adoptar, neste domínio, esta Autoridade, na sua resposta, refere apenas que o despacho não prevê a exclusão dos outros trabalhadores.

### **2.4.3 – Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS), Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS) e Bases Permanentes de Helicópteros (BPHs)**

Conforme se evidenciou no Quadro II.3, sob a designação CNOS, CDOS e BPHs, foi pago o montante total de € 4.842.700, correspondente a 8,2% dos apoios do SNBPC/ANPC.

Individualmente, conforme se evidenciou no Quadro II.5, desse total, € 4.003.400 (82,7%) respeita aos CDOS, € 565.500 (11,7%) ao CNOS e € 273.800 (5,7%) às BPHs.

Os pagamentos são efectuados a algumas associações humanitárias de bombeiros (AHB) para que procedam ao pagamento das remunerações e outros encargos com pessoal por elas contratado, mas seleccionado pela ANPC (ou pelos organismos que a antecederam) e que presta serviço para a própria ANPC (nesses Comandos ou nas Bases Permanentes de Helicópteros). Em 2007, no CNOS, CDOS e BPHs, nesse regime, estavam contratadas 274<sup>1</sup> pessoas. Em alguns casos, a verba transferida pelo SNBPC/ANPC inclui também uma componente a título de compensação pela cedência de instalações.

Em termos puramente contabilísticos, note-se que este procedimento descaracteriza a Conta de Gerência da ANPC, ao incluir na classificação económica 04 – *Transferências correntes* despesas que na sua essência são remunerações de pessoal a prestar trabalho subordinado na ANPC. O pagamento destas remunerações, utilizando as AHB como intermediárias, inviabiliza a sua classificação no agrupamento 01 – *Despesas com o pessoal*, onde efectivamente pertencem, contribuindo para uma menor transparência das contas públicas.

A ANPC, na sua resposta, observa que “(...) *face ao enquadramento jurídico do trabalhador (integra os quadros de pessoal da AHB), não existe outra opção que não seja o reembolso daqueles encargos à AHB com a utilização daquela rubrica orçamental.*”.

A rubrica utilizada não se aplica de todo à despesa em causa, uma vez que a transferência pressupõe a inexistência de qualquer contraprestação directa por parte da unidade recebedora ao organismo dador<sup>2</sup> e mantém-se o facto desta situação desvirtuar a natureza da despesa evidenciada na Conta Geral do Estado, sendo mais um factor a reforçar a necessidade de rever esta forma de suprir necessidades de pessoal.

Constatou-se que este regime se baseia em protocolos celebrados, entre 1989 e 1999, pelo então Serviço Nacional de Bombeiros com várias AHB, com o objectivo de assegurar a instalação e/ou funcionamento dos então designados centros de coordenação operacional<sup>3</sup>, actualmente convertidos em CNOS e CDOS, para o que previam a contratação de operadores de comunicações.

---

<sup>1</sup> Número corrigido, de acordo com a listagem actualizada fornecida pela ANPC em sede de contraditório.

<sup>2</sup> Cfr. notas explicativas do código de classificação económica das despesas públicas, Anexo III do Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

<sup>3</sup> Estas estruturas regionais foram extintas pelo Decreto-Lei n.º 296/2000, de 17 de Novembro, e deram lugar aos centros de coordenação de socorros, a nível distrital e nacional. Com a Lei Orgânica do SNBPC (Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março) estes serviços deram origem aos Centro Nacional de Operações de Socorro e Centros Distritais de



dt

## Tribunal de Contas

---

Foram objecto de análise e comparação genérica os 29 protocolos facultados pelos serviços da ANPC; relativamente aos CDOS, não foi apresentado o protocolo celebrado com a AHB de Viana do Castelo e, relativamente ao CNOS, não existem protocolos para o enquadramento do respectivo pessoal (com as AHB de Almoçageme, Barcarena, Linda-a-Pastora e Loures).

Genericamente, em termos de pessoal, destacam-se as seguintes normas previstas nos protocolos:

- ◆ Para cada AHB estava definido um quadro de pessoal (variando de 5 a 8 elementos), com remuneração indexada à retribuição mensal mínima garantida (RMMG, então designado salário mínimo nacional), de acordo com o quadro seguinte:

**Quadro II.11 – Categoria e índice dos operadores de comunicações**

Categoria	Índices					
	2,30	2,40	2,45	2,55	2,65	
Especialista	2,30	2,40	2,45	2,55	2,65	
Principal	2,05	2,15	2,20	2,25	2,35	2,40
1.ª Classe	1,90	2,00	2,05	2,15	2,20	2,25
2.ª Classe	1,70	1,80	1,90	2,00	2,10	

Fonte: Protocolos celebrados com as AHB.

Nos termos dos protocolos, os operadores tinham ainda direito a:

- ◇ Subsídio de turno – 25% sobre o vencimento base, aos operadores neste regime;
- ◇ Disponibilidade permanente – 25% sobre o vencimento base, ao operador com responsabilidade de chefia;
- ◇ Trabalho em dias feriados – 100% sobre a retribuição normal, aos operadores que efectivamente se encontrem a trabalhar (precisando os protocolos mais recentes que tal remuneração seria devida depois de terem excedido o número de horas semanais previsto na escala rotativa).
- ◆ Cada protocolo previa o número de elementos a integrar em cada categoria, dependendo a promoção para categoria superior da existência de vaga e de um período mínimo de 3 anos de serviço na categoria imediatamente inferior;
- ◆ A mudança de índice dependia da permanência, durante 3 anos no índice anterior da mesma categoria e boa informação de serviço, prestada pela ANPC (então pelo SNB).

Os protocolos não foram objecto de reformulação ou adenda, constatando-se que, actualmente, o número de pessoas contratadas pelas AHB, para exercer as suas funções na ANPC, excede o quadro de pessoal previsto em 23 dos 29 protocolos analisados.

A ANPC, na sua resposta, fundamenta a não actualização dos protocolos “(...) porque, houve sempre a preocupação de não alterar o clausulado inicial (...)”. Este cuidado, em manter a letra dos protocolos, não foi acompanhado de idêntica preocupação em respeitar o seu clausulado. A ANPC, conforme se detalha na alínea seguinte, espera regularizar estas situações através da criação de um Centro de Recursos onde será integrado este pessoal.

---

Operações de Socorro, cuja designação foi alterada, pela actual Lei Orgânica da ANPC (Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março), para comandos nacional e distritais de operações de socorro.

Os protocolos celebrados<sup>1</sup> previam a transferência antecipada para a respectiva AHB, trimestral ou semestral, de uma verba<sup>2</sup> (por vezes designada subsídio de compensação) que suprisse as despesas com pessoal (incluindo remuneração, segurança social, seguros, fardamento e eventuais compensações por cessação de contrato) e administrativas (para o que era fixado um valor anual<sup>3</sup>). Quanto à compensação pela cedência de instalações<sup>4</sup>, 13 protocolos estipulavam que seria acordada entre as partes, não sendo mencionada nos restantes.

#### a) Operadores de comunicações e funcionários públicos – comparação das remunerações

Salienta-se que o pessoal técnico abrangido pelos protocolos depende hierárquica e funcionalmente da estrutura de comando, CNOS e CDOS<sup>5</sup>, que integra a ANPC, constituindo uma forma atípica de suprir necessidades permanentes de pessoal deste serviço público.

Essa situação faz coexistir nos serviços da ANPC, exercendo funções de operador de telecomunicações, pessoal técnico profissional do quadro da ANPC com o pessoal contratado ao abrigo dos protocolos, criando diferentes perspectivas de carreira e evolução salarial para o mesmo trabalho. Caracterizam-se no quadro seguinte as remunerações previstas nos dois regimes:

**Quadro II.12 – Comparação das remunerações base de 2007 do pessoal afecto aos CNOS e CDOS**

(em euros)

Categoria	Operador de comunicações (protocolos)						Técnico profissional (regime geral da função pública)				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
Especialista	926,90	967,20	987,35	1 027,65	1 067,95	-	878,96	914,90	963,91	1 032,53	1 101,15
Principal	826,15	866,45	886,60	906,75	947,05	967,20	777,67	813,61	846,28	895,30	963,91
1.ª Classe	765,70	806,00	826,15	866,45	886,60	906,75	725,39	744,99	777,67	829,95	878,96
2.ª Classe	685,10	725,40	765,70	806,00	846,30	-	650,23	682,91	712,32	744,99	813,61

Fonte: Para operadores de comunicações: protocolos celebrados com as AHB e Decreto-Lei n.º 2/2007, de 3 de Janeiro.

Para a carreira técnico profissional: Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, republicado pela Lei n.º 44/99, de 11 de Junho; Decreto-Lei n.º 77-A/2000, de 5 de Maio; Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março; Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro; Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março; Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março; Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.

Como evidencia o quadro anterior, para igual categoria, os operadores, em regra, auferem remuneração base superior ao pessoal ao abrigo do regime geral da função pública (excepto para os 4.º e 5.º escalão na categoria de especialista e 5.º escalão na categoria de principal).

Em termos de evolução salarial, os operadores são aumentados de acordo com o aumento da RMMG e os funcionários públicos com base no índice 100 do regime geral da função pública. Este facto implica

<sup>1</sup> Destaca-se, pela sua particularidade, o protocolo celebrado com a Câmara Municipal de Tomar (todos os outros foram celebrados com AHB), devendo esta ceder instalações e pessoal, garantindo o funcionamento do então Centro de Coordenação Operacional, podendo a ANPC (então SNB), por razões operacionais, reforçar o pessoal, suportando os correspondentes encargos. Note-se que, em 2007, este protocolo não deu origem a despesa.

<sup>2</sup> Em 7 protocolos previa-se a elaboração de uma conta corrente mensal para acompanhamento da sua execução financeira.

<sup>3</sup> Em 22 protocolos foi fixado o montante de 1.000 contos (€ 4.987,98) por ano e, em 6, o valor correspondente a 10% das despesas com pessoal.

<sup>4</sup> Prevista em 20 protocolos.

<sup>5</sup> Embora a entidade patronal seja a respectiva AHB, à qual compete também o exercício do poder disciplinar, mediante participação do respectivo CDOS.





J

## Tribunal de Contas

---

que a diferença remuneratória se tenha acentuado em 2008, uma vez que a RMMG teve um aumento de 5,7% e o índice 100 o aumento de 2,1%<sup>1</sup>.

Por outro lado, não sendo funcionários públicos, os operadores não estão abrangidos pelo disposto na Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto, designadamente, a não contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão na carreira no período de 30 de Agosto de 2005 a 31 de Dezembro de 2007<sup>2</sup>.

Questionada quanto à avaliação que faz sobre as vantagens e desvantagens desta forma atípica de suprir necessidades permanentes de pessoal, não previsto nos seus quadros de pessoal, a ANPC, na sua resposta, informa que:

*“Este procedimento (...) deve-se à impossibilidade que esta Autoridade Nacional (AN), e os diversos Serviços que a precederam, têm de contratarem directamente aqueles trabalhadores.*

*Aquela contratação passaria, nomeadamente, pela criação de lugares no quadro de pessoal e aprovação de quotas de descongelamento, o que nunca aconteceu. (...)*

*A necessidade urgente de responder no âmbito da protecção e socorro às populações levou à adopção desta solução que obviamente nunca foi a desejável.*

*É uma solução que além de não ser a mais económica leva, independentemente das normas que já tenham sido exaradas, a procedimentos diferenciados, face às cerca de 30 AHB's envolvidas.*

*(...) esta situação, que já vem desde 1989, carece de uma solução definitiva tendo, no decorrer das várias legislaturas, levado ao estudo (...) de diversas hipóteses.*

*Porque, como até esta data, ainda não foi encontrada uma solução, celebrou-se em 12 de Junho de 2008, entre a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e o Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa um Protocolo de Colaboração (...) com o objectivo de “... definir um modelo jurídico-organizacional para a criação e implementação de uma Agência de Protecção e Socorro.” (...) deverá também ser elaborado um modelo jurídico-organizacional para a criação e implementação de um Centro de Recursos de Protecção e Socorro (...)*

*Será neste Centro de Recursos que se procederá, após um levantamento exaustivo das necessidades, à integração, dos Operadores e dos elementos da Força Especial de Bombeiros (...) Existe neste momento uma enorme expectativa numa solução a apontar pelo ISCTE (...) que permita a regularização de situações que se arrastam há décadas. (...)*

### **b) Pagamentos efectuados e análise dos documentos de despesa**

Foram objecto de exame os processos referentes aos pagamentos efectuados a 2 AHB relativos ao funcionamento do CNOS e a 6 AHB relativamente ao funcionamento de 3 CDOS (Leiria, Lisboa e Viana do Castelo).

Como foi referido, os protocolos previam a transferência trimestral ou semestral, antecipada, das verbas necessárias ao pagamento das despesas com pessoal e outras despesas acordadas. Na prática,

---

<sup>1</sup> Concluí-se que, para esse ano, todas as posições remuneratórias dos operadores são mais vantajosas que as correspondentes da carreira técnico-profissional.

<sup>2</sup> Conforme alterações introduzidas pela Lei n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro.

---

verificaram-se pagamentos mensais (processados entre os dias 19 e 22), tendo por base uma estimativa aproximada da despesa e o saldo (positivo ou negativo) da conta corrente apresentada pela AHB<sup>1</sup>.

Quanto à documentação dos movimentos de conta corrente, verificou-se falta de uniformidade na documentação comprovativa remetida pelas diversas AHB. Assim:

- ◆ Dos 8 processos constava um balancete, devidamente assinado pelo CODIS respectivo ou pelo Comandante Operacional Nacional, discriminando a receita e a despesa por natureza, embora não seja preenchido da mesma forma pelas diferentes AHB<sup>2</sup>.
- ◆ Foram anexas cópias dos recibos de vencimento por 5 AHB (a AHB de Linda-a-Pastora, relativamente ao CNOS, remeteu-os apenas a partir de Agosto<sup>3</sup>), por 2 foram remetidas as folhas de processamento de salários (AHB de Maceira e AHB de Almoçageme) e pela AHB de Barcarena foram apenas remetidos quadros com a indicação das remunerações pagas por trabalhador, discriminadas segundo a sua natureza;
- ◆ As despesas com seguros, em 5 casos eram documentadas com cópia do recibo da seguradora, em 2 foi imputado um valor mensal e, num caso, não foram imputadas despesas desta natureza. Solicitada informação quanto às apólices de seguro ou critérios de imputação, a ANPC desencadeou procedimentos de esclarecimento junto das AHB;
- ◆ As despesas administrativas eram documentadas por declaração da AHB.

Examinados os montantes pagos e a correspondente documentação justificativa, identificou-se um conjunto de divergências<sup>4</sup>, por erro ou lapso, bem como de situações que careciam de esclarecimento. Essas situações, foram, na sua maioria, objecto de correcção financeira e/ou dos necessários esclarecimentos, prestados pela ANPC, em sede de contraditório, merecendo referência:

- ◆ Informação insuficiente, na Unidade de Recursos Humanos e Financeiros sobre o pessoal contratado e respectivos seguros – Não existe listagem nominal do pessoal contratado com a indicação da sua situação: categoria, índice ou se está afecto a funções de chefia ou a trabalho por turnos<sup>5</sup>. Esta informação é essencial para aferir o cumprimento das cláusulas estabelecidas nos protocolos.

Na sua resposta, a ANPC apresentou uma listagem actualizada do pessoal contratado pelas AHB ao abrigo dos protocolos, contendo as informações relevantes para o cálculo do montante a transferir para as AHB.

- ◆ Erros no processamento dos subsídios de refeição, designadamente pagos, por 2 AHB, durante 12 meses, quando esta prestação não é devida durante as férias. Na sua resposta a ANPC comprovou o abatimento dos valores indevidamente pagos (€ 1152,28), em pagamento de

---

<sup>1</sup> Constatou-se que todas as AHB analisadas apresentavam contas correntes mensais, designadamente as AHB de Maceira-Liz e Almoçageme, cujos protocolos não previam a sua elaboração.

<sup>2</sup> A título de exemplo refira-se que o subsídio de férias tanto é incluído na linha “vencimentos” (caso de Viana do Castelo) como na linha “outros” (caso de Maceira-Liz). Destaque-se ainda a AHB de Barcarena que inclui todas as despesas com pessoal, independentemente da sua natureza, na linha “vencimentos”.

<sup>3</sup> Na sua resposta, a ANPC remeteu cópia dos recibos de vencimento, para o período de Janeiro a Julho, entretanto recebidos.

<sup>4</sup> Estas situações são relatadas, em concreto, no Anexo II.

<sup>5</sup> A situação do pessoal pode apenas ser aferida pela informação constante dos recibos de vencimento.



J

## Tribunal de Contas

---

idêntica natureza, para um destes casos, e informou estar a aguardar a regularização do outro (estimado em € 2.393,82);

- ◆ Remunerações que não encontram correspondência ao previsto para os operadores – como já referido, os protocolos estabeleciam o índice e a remuneração de referência a utilizar para o cálculo da remuneração a pagar aos operadores, sendo detectado o pagamento de remunerações sem correspondência com esses elementos.

Na sua resposta, a ANPC refere que “(...) *algumas das questões suscitadas (...) deveriam ter sido vertidas em aditamentos aos diversos protocolos, nomeadamente, no que respeita ao exercício de determinadas funções. Contudo, este procedimento não foi adoptado porque, houve sempre a preocupação de não alterar o clausulado inicial. As alterações levariam inevitavelmente a divergências ainda maiores entre os Operadores. (...)*”.

A solução adoptada não terá sido a melhor, uma vez que permitiu a proliferação de situações diferenciadas, à margem de qualquer tipo de regra enquadradora, que dificulta substancialmente o controlo das verbas a pagar;

- ◆ Subsídios de transporte – Este tipo de remuneração não foi previsto nos protocolos analisados. Contudo, é abonada a 23 técnicos<sup>1</sup>, verificando-se que não foi pago de forma uniforme (11,12,13 ou 14 meses). A ANPC, na sua resposta, refere que “(...) *só deverá ser pago durante 11 meses do ano civil (...)*”, indicando que desencadeará os procedimentos para a correcção desta situação;
- ◆ Pagamento de retroactivos – A ANPC, na sua resposta, comprovou a correcção dos lapsos detectados (€ 820,05) e esclareceu as dúvidas suscitadas;
- ◆ Despesas com horas extraordinárias – não existe uniformidade quanto ao pagamento de retroactivos de horas extraordinárias<sup>2</sup>, referindo a ANPC, na sua resposta, estar a esclarecer a situação junto das AHB; por outro lado, foi detectado um lapso no apuramento do valor pago, sendo a resposta da ANPC analisada no ponto 7 do Anexo II;
- ◆ Lapsos diversos, relativos a remunerações (designadamente, falta de documentação de suporte, valores cujo cálculo não foi possível reproduzir). A ANPC, na sua resposta, apresentou a documentação em falta, prestou esclarecimentos adicionais e comprovou a regularização de € 991,38 pagos indevidamente;
- ◆ Despesas administrativas – os protocolos, como já referido, previam o pagamento de despesas administrativas, tendo-se verificado que, para três AHB, os valores pagos excederam o previsto. Na sua resposta, a ANPC informa que “(...) *a partir do próximo mês de Outubro de 2008 (inclusive) irá cumprir o disposto no Protocolo(...)*”, sem contudo indicar qualquer intenção de recuperar as verbas indevidamente pagas.

---

<sup>1</sup> Este subsídio terá sido atribuído aquando da conversão dos centros de coordenação de socorros regionais em serviço distritais, para compensar o acréscimo de deslocação. No entanto, não foi apresentado qualquer documento em que essa decisão tivesse sido exarada.

<sup>2</sup> Relativamente ao conteúdo do relato, foram eliminadas as observações que foram esclarecidas em sede de contraditório.

---

### c) Acompanhamento da situação pela ANPC

Não obstante os lapsos apontados, destaque-se que os serviços da ANPC (e ex-SNBPC), têm procurado melhorar o controlo sobre estas despesas, para o que contribuiu a emissão da Comunicação Interna n.º DSRHF/DORH/SP/VENC. – 40/2005, de 06-12-2005, dirigida ao CNOS e aos CDOS, solicitando que “(...) a partir do dia 1 de Janeiro de 2006 p.f., todos os balancetes remetidos mensalmente a este Serviço sejam acompanhados dos respectivos documentos comprovativos de despesa.”.

A Informação n.º 32/DORH/2006, de 23-05-2006, apresentou um ponto de situação relativamente ao grau de cumprimento das instruções, concluindo que:

*“(...) deveria ser emanada superiormente uma norma que estipulasse para todos igualmente, prazos, bem como o seu rigoroso cumprimento, o tipo de documentos a apresentar já que algumas associações mandam cópias dos recibos de vencimentos e outras, listagem de vencimentos (em Excel) e outras ainda a cópia da própria folha de processamento de vencimentos.*

*No que se refere aos balancetes também não estão uniformizados, uns vêm assinados pelo Comandante Distrital, outros pelo Presidente da Direcção e Comandante Distrital, outros apenas pelos Presidentes da Direcção das Associações, a descrição constante dos mesmos também não é coerente.”*

Esta informação foi objecto do seguinte parecer do Director da então Direcção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros e de despacho de concordância, de 22-12-2006, do Vice-presidente do então SNBPC.

*“Concordo. Proponho que a DORH elabore um documento de trabalho a aprovar superiormente, Este documento deverá servir de base para a apresentação de contas pelos CODIS. (...) Pretende-se que por exemplo em Maio comprovem as despesas de Abril para de acordo com o balancete se proceder à conferência. O processo deve ser remetido em fotocópias devendo os originais ficar arquivados no CDOS respectivo. É urgente proceder à citada uniformização e por despacho superior ao cumprimento das normas a elaborar pela DORH para aprovação (...)”*

Actualmente o acompanhamento deste tipo de despesa está a cargo do NORH (Núcleo de Organização e Recursos Humanos), que tem vindo, designadamente, a desenvolver um trabalho de sistematização de informação relativamente aos recursos humanos remunerados ao abrigo de protocolos. De acordo com a informação disponibilizada, encontram-se nesta situação 274<sup>1</sup> pessoas em relação às quais, até àquela data tinham sido obtidas, junto das AHB, cópias de 135 contratos.

Foram objecto de análise 34 contratos, verificando-se que em 25 as condições de pagamento são idênticas às previstas nos protocolos<sup>2</sup>, embora não exista uniformidade na forma; em 8 está apenas prevista a remuneração base e o subsídio de alimentação (embora 7 recebam também subsídio de disponibilidade ou de turno<sup>3</sup>) e um caso em que está previsto vencimento base, subsídio de alimentação, de turno ou disponibilidade e de transporte.

---

<sup>1</sup> Número corrigido, de acordo com a listagem actualizada fornecida pela ANPC em sede de contraditório.

<sup>2</sup> Casos em que o contrato prevê o pagamento de remuneração base, subsídio de disponibilidade ou de turno e subsídio de alimentação. Não foi analisada a correspondência entre o valor da remuneração acordada no contrato à data de celebração e o resultante do índice aplicável previsto nos protocolos.

<sup>3</sup> Pode ter havido adendas aos contratos que não constem da pasta.



J

## Tribunal de Contas

---

Assim, conclui-se que alguns dos operadores estão a ser remunerados de forma diferente da estipulada no contrato entre o trabalhador e a AHB (a menos que existam adendas aos contratos, não facultadas à ANPC), situação que deverá ser objecto de correcção, para maior certeza jurídica entre as partes.

Considera-se que deve ser dada continuidade ao trabalho de sistematização desenvolvido e melhorados os procedimentos de controlo, para o que deverão ser tidos em consideração os lapsos indicados na alínea anterior.

### 2.4.4 – Brigadas helitransportadas (BHTs)

Sob o título Brigadas helitransportadas (BHTs), foi pago, a várias AHB, o montante de € 1.609.122, constituindo 2,7% das despesas em apreço. A situação é semelhante à examinada no ponto anterior.

O Plano Operacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, aprovado em 06-01-2005, previa a constituição de um dispositivo de 6 helicópteros bombardeiros pesados, com instalação de brigadas helitransportadas compostas por 14 bombeiros cada, num total de 84 bombeiros. A ANPC (então SNBPC) foi incumbida da selecção e recrutamento desse pessoal.

Com o mesmo enquadramento das situações examinadas no ponto anterior, é de destacar que a criação do SNBPC não foi acompanhada da aprovação do respectivo quadro de pessoal<sup>1</sup>, funcionando com os quadros de pessoal dos serviços que lhe deram origem (SNB e SNPC), situação que, nos termos da Informação n.º 15–P/2005, “(...) tem inviabilizado (...) o recurso a formas alternativas de admissão de pessoal, designadamente através do recurso ao regime do contrato individual de trabalho, previsto na Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.”. Assim, nessa informação, tendo em conta que o pessoal a contratar seria oriundo de diversas AHB propunha-se:

*“(...) a celebração de um protocolo com as mesmas, através do qual se estabeleça a contratação do pessoal, através de contrato de trabalho a termo, por um ano, renovável até ao limite de três anos, tendo como contrapartida o reembolso, por parte do SNBPC, dos encargos (...) com os vencimentos, contribuições, seguros e suplementos remuneratórios.”*

Esta informação colheu despacho de concordância e autorização do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, em 16-02-2005.

O Secretário de Estado da Administração Interna, pelo seu Despacho n.º 07/SEAI/2007, de 17 de Janeiro, solicitou ao então SNBPC que, face às vantagens de manutenção das equipas helitransportadas, promovesse os estudos necessários:

- “a) À criação progressiva de duas Companhias Especiais de Bombeiros (...) a manter nos distritos de Santarém, Castelo Branco e Guarda e a implementar, em 2007, no distrito de Portalegre;*
  - b) Ao alargamento territorial, em 2008, aos distritos de Évora e Beja;*
  - c) Ao crescimento, em 2007, desta força, (...) que completem um quadro até 120 unidades;(...*
  - g) À avaliação por parte dos CODIS dos distritos acima referidos, da necessidade de se proceder a um Contrato Técnico-Operacional único onde se determine a forma mais adequada de relacionamento com as Associações Humanitárias de Bombeiros;*
- (...)”*

---

<sup>1</sup> Situação que se mantém, actualmente, com a ANPC.

Em cumprimento destes despachos, em 2005 e em 2007, o SNBPC/ANPC promoveu o recrutamento e formação de pessoal para a constituição destas equipas helitransportadas e estabeleceu protocolos com as AHB, para que estas procedessem à sua contratação. Estes protocolos obedecem a minutas aprovadas pelos Secretários de Estado, evidenciando-se no quadro seguinte, os seus aspectos mais relevantes, com destaque para a execução financeira.

**Quadro II.13 – Protocolos entre a ANPC e as AHB, relativos à contratação de elementos para as equipas helitransportadas e para a companhia especial de bombeiros**

Minuta aprovada a 16-02-2005	Minuta aprovada a 19-04-2007
Número de elementos a contratar	
Data de início do contrato entre os bombeiros e a AHB e relação nominal de elementos a contratar.	–
Pessoal contratado fica sob a dependência operacional do SNBPC, em exclusividade, de Junho a Setembro e, fora desse período, sempre que tal for solicitado para acções específicas, podendo, no tempo restante, ser utilizado pela AHB contratante.	Pessoal especializado a integrar em Companhia Especial de Bombeiros (CEB), com a exclusiva missão de assegurar, em permanência, actividades operacionais de protecção e socorro às populações, designadamente as que lhe forem determinadas pelo CNOS, a nível nacional ou internacional.
Identifica o Centro de Meios Aéreos a que o pessoal vai ficar afecto de Junho a Setembro.	O pessoal actuará na zona operacional que vier a ser indicada pelo CNOS, que poderá ser alterada, sempre que circunstâncias operacionais o determinem.
Deve ser celebrado contrato de trabalho a termo certo, pelo período de um ano, renovável até ao limite de três anos, se não for comunicado por qualquer das partes outorgantes, com 15 dias de antecedência a contar do seu termo inicial ou do termo de qualquer das suas renovações, através de comunicação escrita, a vontade de o fazer cessar.	
Remuneração base mensal de € 900, actualizável na percentagem de aumento que se verifique para o índice 100 do Estatuto Remuneratório das Carreiras do Regime Geral da Função Pública.	
Direito a subsídio de férias e de Natal, de montante equivalente à remuneração base ou ao seu proporcional, de acordo com a legislação em vigor, pago em Junho e Novembro.	
Subsídio de refeição no montante equivalente ao estabelecido para a Função Pública.	
Suplemento mensal de chefia de € 150 para chefe de brigada e de € 100 para chefe de brigada substituto, dependendo do exercício efectivo de funções e não considerados para efeitos de recebimento do subsídio de férias e de Natal.	Suplemento mensal, em 10% para chefe de equipa, 15% para chefe de brigada e 20% para chefe de grupo, dependendo do exercício efectivo de funções e não considerados para efeitos de recebimento do subsídio de férias e de Natal.
O pessoal contratado estará coberto por um seguro de acidentes de trabalho.	
A AHB celebra os contratos de trabalho e de seguro de trabalho, processa e paga os vencimentos e apresentará, mensalmente, os documentos de despesa comprovativos dos encargos incorridos, que serão objecto de validação pelo CODIS.	
O SNBPC concede o apoio necessário para suportar os custos com vencimentos e seguro de trabalho, atribuído mensalmente, a título de subsídio e não suportará quaisquer encargos suplementares decorrentes das actividades desenvolvidas para a AHB.	
O protocolo vigora por um ano, renovável até três anos.	

Os pagamentos efectuados visam dar cumprimento às obrigações da ANPC, contraídas ao abrigo destes protocolos, ou seja, destinam-se a financiar as despesas das AHB com o pessoal contratado para integrar os centros de meios aéreos (CMA) e a Companhia Especial de Bombeiros (CEB).

Esta forma de suprir necessidades de pessoal, encontrada em 2005, para contornar a inexistência de um quadro de pessoal, ao abrigo do qual a contratação pudesse ser efectuada, agrava o problema da transparência das contas da ANPC, anteriormente referido em relação às despesas com o funcionamento dos CNOS e CDOS, uma vez que cria novas situações em que as remunerações de pessoal são pagas pela classificação económica 04 – *Transferências correntes*.

Como já referido, nesta matéria, a ANPC, na sua resposta, considera que “(...) não existe outra opção que não seja o reembolso daqueles encargos à AHB com a utilização daquela rubrica orçamental.”, reiterando-se o comentário efectuado no início do ponto 2.4.3.



J

## Tribunal de Contas

---

Conforme se referiu no ponto 2.3, foram analisados os pagamentos efectuados a 10 AHB, abrangendo a verificação dos encargos dessas AHB com 65 bombeiros, dos quais 25 contratados ao abrigo dos protocolos de 2005 e os restantes com base nos protocolos de 2007.

### a) Remunerações do pessoal

Para proceder aos pagamentos, a Unidade de Recursos Humanos e Financeiros (URHF), mensalmente, elabora dois quadros – um relativo aos centros de meios aéreos e outro relativo à companhia especial de bombeiros – onde discrimina, por distrito e AHB, o pessoal abrangido pelos protocolos celebrados e a respectiva previsão de encargos (vencimento, subsídio de refeição, suplemento de chefia, se aplicável, subsídios de férias e Natal), totalizando, numa coluna, os valores a pagar a cada AHB.

A URHF solicita aos CDOS para que providenciem, junto das AHB, a obtenção dos recibos comprovativos da recepção do apoio, no montante apurado e, após a sua recepção, procedem ao processamento e transferência do apoio para as AHB.

Perante situações de faltas que confirmam perda de vencimento, a ANPC, ao ter conhecimento do facto, no processamento seguinte, abate os correspondentes dias de vencimento e subsídio de refeição, regularizando as verbas pagas em excesso<sup>1</sup>.

As AHB, nos termos do protocolo, remetem cópia dos recibos de vencimento ao CDOS respectivo, que deverá proceder à sua validação e remessa para a URHF. Nos processos analisados constatou-se que a AHB de Gouveia não remeteu quaisquer recibos de vencimento relativos aos três bombeiros contratados a partir de 11-05-2007, para integrar a companhia especial de bombeiros<sup>2</sup>. A ausência destes documentos impossibilitou a sua verificação pelos serviços da ANPC e, naturalmente, a sua conferência pela equipa de auditoria.

De notar que, embora os protocolos estabeleçam a obrigação de a AHB remeter os recibos de vencimento, não prevê qualquer sanção em caso de incumprimento reiterado, o que constitui uma lacuna.

Relativamente à validação dos recibos de vencimento pelo respectivo CDOS, o CDOS de Lisboa informou que, não dispondo no distrito das estruturas a que este pessoal se encontra afecto, a sua actuação se tem limitado ao papel de intermediário na correspondência entre os serviços centrais e as AHB, designadamente, reencaminhando os recibos de vencimento recebidos das AHB do distrito para aqueles serviços.

Quanto aos processos analisados, verificou-se que, em regra, o CDOS de Castelo Branco carimbava e datava os recibos de vencimento, os CDOS de Portalegre, Santarém e Viseu não tiveram procedimento uniforme ao longo do ano (na maioria dos meses não foram carimbados, sendo-o ocasionalmente) e o CDOS da Guarda nunca o fez.

---

<sup>1</sup> Constatou-se este procedimento, designadamente, com a AHB do Fundão que, em Novembro de 2007, pagou, a título de vencimento, apenas € 252,87 a um contratado, tendo recebido da ANPC, para essa finalidade, € 927,20. No processamento de Janeiro de 2008, a ANPC reduziu a transferência efectuada, descontando os dias de trabalho não prestados, no montante global de € 698,80.

<sup>2</sup> Refira-se que, relativamente aos dois bombeiros contratados para prestar serviço nos centros de meios aéreos, esta AHB apresentou os respectivos recibos.

---

Relativamente aos recibos objecto de análise e comparação com os valores pagos pela ANPC, verificaram-se os seguintes lapsos que, em sede de contraditório, a ANPC comprovou terem sido rectificadados:

- ◆ Relativamente a Maio de 2007, foram transferidos para a AHB de Cernache do Bonjardim € 630 relativos a remunerações e € 60,45 de subsídio de alimentação, por cada uma das quatro pessoas abrangidas. A AHB, contudo, pagou a cada uma apenas € 600 de vencimento e € 57,45 de subsídio de alimentação, pelo que a diferença deverá ser deduzida em futuros pagamentos à AHB.
- ◆ Nos meses de Janeiro a Abril de 2007, a AHB de Alcanede pagou ao pessoal contratado € 533,27 a título de subsídio de alimentação, ascendendo as transferências da ANPC, para essa finalidade, a € 657,40, pelo que a diferença deverá ser deduzida nos pagamentos futuros à Associação.

## b) Seguros

A ANPC, em 2007, pagou € 41.553 de seguros, relativos ao pessoal contratado para os centros de meios aéreos e companhia especial de bombeiros. Analisados os elementos constantes da pasta de seguros, criada pela ANPC e após o suprimento de elementos em falta, em três casos, verificou-se a correcção dos valores pagos, relativamente aos processos analisados.

Constatou-se que o custo unitário diário dos seguros pagos, para os processos analisados, variou entre 0,0064% e 0,0206%<sup>1</sup>. Esta variação indicia que poderão existir condições para a ANPC reduzir os custos com seguros, se optar pela sua negociação global, estabelecendo acordo com a seguradora que vier a oferecer melhores condições, para que os correspondentes contratos de seguro sejam celebrados com as AHB.

A ANPC, na sua resposta esclarece que a diferença de valores “(...) tem origem nos diferentes clausulados, estabelecidos entre as diferentes AHB’s e as Companhias de Seguros, nomeadamente, no que respeita ao factor risco cuja avaliação foi valorizada por cada AHB” e acrescenta que, após a integração dos operadores e dos elementos da Força Especial de Bombeiros no Centro de Recursos (a criar), decorrerá o procedimento concursal relativo aos seguros, concluindo que a sua realização “(...) levaria sobretudo a uma uniformização de critérios, por não estar dependente da citada avaliação e a uma economia de escala, face ao número de apólices em causa.”.

## 2.4.5 – Combustíveis

Tal como se evidenciou no Quadro II.3, o apoio financeiro para **combustíveis**, ascendeu a € 3.734.960, o que representou 6,3% dos pagamentos em exame. Essa verba é paga às entidades detentoras de corpos de bombeiros em regime de voluntariado, a título de reembolso das despesas com o consumo de combustíveis em acções de socorro e protecção civil, tomando por base de cálculo os quilómetros percorridos, o tipo de combustível e um preço estabelecido por litro.

---

<sup>1</sup> Custo unitário diário = prémio de seguro/(capital seguro x n.º de dias seguro) x 100





## Tribunal de Contas

---

O reembolso das despesas com o consumo de combustíveis (gasóleo e gasolina) tem por base os movimentos de ocorrência registados e validados pelos Centros Distritais de Operações de Socorro (CDOS), apoiado em aplicações informáticas, de acordo com as normas e procedimentos previstos na Circular n.º 62/2001 (de 28 de Dezembro) do então SNB. Assim, perante uma saída de um corpo de bombeiros, é aberta no respectivo CDOS uma ficha de ocorrência e feito o lançamento da(s) viatura(s) envolvida(s).

Concluída a ocorrência, o corpo de bombeiros elabora o relatório respectivo, com indicação dos quilómetros e horas/bomba<sup>1</sup> por viatura, que envia ao CDOS, o qual confere a sua conformidade e lança na ficha os quilómetros e/ou horas/bomba, respeitantes a cada viatura e equipamento, sendo a informação processada informaticamente.

No caso de o corpo de bombeiros fornecer combustíveis a viaturas e equipamentos de outros corpos de bombeiros, preenche o “documento de estorno”, com a identificação das viaturas e equipamentos e os combustíveis fornecidos. Em tais casos, o CDOS lança os valores na “conta” do corpo de bombeiros que suportou a despesa e desconta os valores correspondentes nos corpos de bombeiros que dela beneficiaram, se pertencerem ao mesmo distrito; se forem de distrito diferente, o CDOS envia os valores correspondentes aos respectivos centros distritais para que efectuem o seu desconto nas contas dos respectivos corpos de bombeiros (subtracção aos valores inscritos nos respectivos relatórios de ocorrência).

No fim de cada mês, o sistema informático de cada CDOS processa o mapa de consumo por viatura/equipamento e o mapa total por corpo de bombeiros, o qual é remetido aos serviços centrais (CNOS) com a relação dos valores (quantidades dos combustíveis e numerário) a reembolsar por corpo de bombeiros.

Para pagamento dos valores a título de reembolso das despesas com combustíveis, o CNOS agrega os valores por distrito e corpo de bombeiros relativos a cada trimestre. Após o seu pagamento, os corpos de bombeiros enviam aos respectivos CDOS recibo no valor do reembolso efectuado, que os reenviam aos serviços centrais.

Como o terceiro trimestre integra os meses que normalmente correspondem ao pico da chamada “época de incêndios florestais”, com um número de ocorrências e por conseguinte, de consumo de combustíveis mais acentuado, os pagamentos aos corpos de bombeiros repartem-se por duas tranches, de 66,67% e 33,33%. Em 2007 foram pagos os reembolsos respeitantes ao último trimestre do ano anterior (em Fevereiro), bem como do primeiro (Maio), segundo (Setembro) e terceiro trimestres do ano em curso (tranches pagas no início e fim de Dezembro).

Foi verificada parte da documentação existente nos serviços centrais, nomeadamente, os mapas enviados pelo Centro Distrital de Operações de Socorro de Lisboa relativos aos segundo e terceiro trimestres de 2007 e a sua correspondência com os valores trimestrais coligidos pelos serviços centrais, tendo também, em relação aos corpos de bombeiros seleccionados (um por distrito) sido confrontados os valores reembolsados nesses dois trimestres com os valores constantes dos respectivos mapas (trimestrais), concluindo-se pela correcção dos montantes pagos.

---

<sup>1</sup> Expressão técnica.

---

## 2.4.6 – Despesas extraordinárias correntes e de capital

Das verbas identificáveis como apoios financeiros, foi pago € 1.313.777 a título de **despesas extraordinárias correntes** e € 235.750, como **despesas extraordinárias de capital**, totalizando € 1.549.527 (2,6% dos apoios, em 2007).

Os pagamentos efectuados neste âmbito visam compensar e/ou reembolsar as entidades detentoras de corpos de bombeiros de encargos directamente resultantes da sua intervenção no combate aos incêndios florestais, nos termos definidos numa circular anual.

A Circular n.º 204/SNBPC/2006, de 15 de Maio, relativa às despesas extraordinárias com incêndios florestais de 2006 e mantida em vigor em 2007, por força da Circular n.º 01/2007, do então SNBPC, de 1 de Março, visava “(...) definir os apoios, de ordem administrativa e financeira, às entidades detentoras de Corpos de Bombeiros, procurando uma gestão orçamental transparente e rigorosa (...)” e identificava como entidades passíveis de financiamento as AHB e os Bombeiros Municipais (corpo misto, de bombeiros profissionais e voluntários).

As **despesas extraordinárias** são agrupadas em reposição de veículos (despesas de capital), reparação de veículos, danos em equipamento diverso, alimentação<sup>1</sup> e salários perdidos<sup>2</sup> (despesas correntes), estando tipificados os apoios a conceder a cada tipo de despesa e respectivas regras de elegibilidade. Para que sejam consideradas, estas despesas devem ter sido objecto de discriminação nos relatórios de ocorrência e respectivos anexos (elaborados pelo respectivo corpo de bombeiros e enviado ao correspondente CDOS).

Em termos processuais, a Circular estabelece que as entidades detentoras de corpos de bombeiros organizam o processo, englobando os encargos com reposição e reparação de veículos, danos em equipamento diverso, alimentação e salários perdidos, assumidos no período de 15 de Maio a 15 de Outubro. Estes processos, devidamente organizados e documentados, devem ser remetidos ao respectivo CDOS até 5 de Novembro (excepto a reposição de veículos<sup>3</sup>), para serem objecto de análise e, caso seja esse o entendimento, serem visados.

Os comprovativos de despesa são, obrigatoriamente, documentos originais e, se tal for solicitado, serão devolvidos pelo CDOS, figurando no processo uma cópia autenticada pelo Comandante Distrital (CODIS).

Os CDOS devem remeter ao Presidente da ANPC, até 20 de Novembro, as propostas de apoio compostas exclusivamente de processos visados, para despacho. Estas propostas devem indicar em separado as despesas documentadas com factura e as que serão objecto da sua apresentação posterior (aplicável apenas a reposição e reparação de veículos).

As regras definidas pela Circular são de aplicação e cumprimento obrigatórios, carecendo de apreciação específica e decisão do Presidente da ANPC os casos que mereçam tratamento excepcional.

---

<sup>1</sup> Foi fixado um valor a abonar por tipo de refeição quando a participação dos bombeiros no combate a incêndios florestais abranja a hora desse tipo de refeição.

<sup>2</sup> Corresponde ao pagamento de um subsídio diário igual à totalidade da remuneração diária não auferida por o trabalhador participar no combate a incêndios florestais.

<sup>3</sup> Neste caso, a entidade detentora do corpo de bombeiros deverá informar de imediato o CDOS e remeter a este a respectiva participação, no prazo de 48 horas após o acidente.



J

## Tribunal de Contas

---

Segundo a circular, os pagamentos far-se-ão na medida das disponibilidades orçamentais, sendo tendencialmente efectuado o seu pagamento integral.

Como foi referido no ponto 2.3, a análise incidiu, no que refere às **despesas extraordinárias correntes**, sobre os pagamentos efectuados em 2007 às 10 entidades detentoras de corpos de bombeiros que receberam maior apoio financeiro e, relativamente às **despesas extraordinárias de capital**, sobre todos os pagamentos efectuados no ano.

Genericamente, verificou-se que a Unidade de Recursos Humanos e Financeiros (URHF), para processar estas despesas, dispunha de uma listagem por CDOS, discriminando, por entidade detentora de corpos de bombeiros, as verbas aprovadas pelo respectivo comandante distrital (CODIS), apresentando em diferentes colunas os valores “com factura” e “sem factura”, nos itens reposição de veículos, reparação de veículos e danos em equipamento.

De acordo com a informação prestada, as listagens aprovadas pelo Presidente da ANPC são remetidas à URHF, para que esta, dentro das disponibilidades orçamentais, proceda ao pagamento das despesas comprovadas (isto é, com factura). As despesas das colunas “sem factura” serão apenas objecto de pagamento após a sua apresentação.

Neste caso, a entidade detentora do corpo de bombeiros deverá remeter a factura para o CDOS respectivo, juntamente com o recibo do montante a receber da ANPC. Compete ao CODIS verificar a correspondência da documentação recebida com o previsto nos orçamentos e aprovado, arquivar cópia autenticada da factura (em regra o original é devolvido à entidade<sup>1</sup>) e remeter o recibo da entidade à URHF para que esta processe o correspondente pagamento.

A URHF verifica se o pagamento solicitado se encontrava previsto na listagem anteriormente apresentada pelo CDOS (e superiormente aprovada) e, desencadeia os procedimentos de pagamento.

Os pagamentos analisados estavam previstos nas listagens de “Despesas extraordinárias incêndios florestais” dos anos 2006 e 2005 nas colunas “reposição de veículos” e “reparação de veículos”, correspondendo a despesas que se encontravam orçamentadas à data de elaboração dessas listagens, sem que, a essa data, tivessem sido objecto de factura. Esta conformidade foi objecto de certificação pelo funcionário responsável, aposta no verso da comunicação interna do CDOS.

As alíneas seguintes apresentam os procedimentos relativos à elaboração da listagem de “Despesas extraordinárias com incêndios florestais” (de acordo com o levantamento efectuado junto do CDOS de Lisboa, tendo por base o processo relativo a 2006, uma vez que era a base da maioria dos pagamentos objecto de análise) e aspectos específicos relativos às “despesas extraordinárias”.

---

<sup>1</sup> Nos termos da Circular n.º 204/SNBPC/2006, de 15 de Maio, apenas seriam devolvidos os documentos solicitados pela entidade. Contudo, em regra, estas despesas que originalmente foram justificadas por orçamento (e não factura) são de valor elevado, podendo ser objecto de restituição do IVA, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 113/90, de 5 de Abril (documentos de valor igual ou superior a € 1.246,99, relativos a aquisição de bens móveis de equipamento que se destine à prossecução dos fins das associações e corporações de bombeiros e ainda de serviços necessários à sua conservação e manutenção), pelo que são objecto de devolução.

---

### a) Despesas extraordinárias com incêndios florestais

O processo relativo às “Despesas extraordinárias com incêndios florestais–2006” estava organizado por zona operacional e AHB. O processo relativo a cada AHB continha:

- ◆ Uma folha resumo, com a lista dos relatórios de ocorrência;
- ◆ Os relatórios de ocorrência e respectivo anexo II (despesas extraordinárias), arquivados sequencialmente;
- ◆ Facturas e/ou orçamentos justificativos da despesa.

Constatou-se que o CDOS de Lisboa seguiu os procedimentos previstos, salientando-se que:

- ◆ Procedeu à autenticação das cópias das facturas (carimbadas “está conforme o original”, com a data e assinatura do funcionário que efectuou a verificação);
- ◆ Aplicou a norma relativa ao IVA, excluindo este imposto dos valores a reembolsar, nos casos em que a AHB podia solicitar o seu reembolso;
- ◆ As quantidades constantes das facturas foram reduzidas para as quantidades de material danificado nas ocorrências<sup>1</sup>;
- ◆ Elaborou a listagem das “Despesas extraordinárias incêndios florestais – 2006”, fazendo corresponder à coluna “com factura” os valores suportados por factura e à coluna “sem factura” os valores orçamentados.

Geralmente, as despesas apresentadas estavam associadas a relatórios de ocorrência. Os casos em que tal não se verificou prendem-se, segundo foi referido, com situações em que a necessidade de reparar a viatura foi detectada com algum distanciamento temporal em relação às intervenções. O CODIS informou que está a dedicar especial atenção a este aspecto, através da sensibilização das AHB para a necessidade de relacionar todas as despesas extraordinárias com os respectivos relatórios de ocorrência.

#### a.1) Despesas extraordinárias correntes

Relativamente aos pagamentos analisados de 5 entidades detentoras de corpos de bombeiros (correspondendo à área de actuação de 3 CDOS), haviam sido remetidas, pelos respectivos CDOS, para a URHF cópias das facturas. Pela sua análise verificou-se que todas indicavam a matrícula da viatura objecto de reparação (e, por vezes, o modelo), descrevendo a intervenção efectuada ou remetendo para o orçamento anteriormente apresentado. Esta informação permite aos CDOS verificar a conformidade da despesa apresentada com a aprovada<sup>2</sup>, antes de solicitar o pagamento à URHF.

---

<sup>1</sup> A título de exemplo, refira-se uma factura relativa à aquisição de 16 metros de mangueira, sendo objecto de financiamento 5 metros (quantidade danificada, de acordo com o anexo II do relatório de ocorrência).

<sup>2</sup> Recorde-se que deve constar do processo relativo às despesas extraordinárias de cada ano, os orçamentos apresentados pelas AHB para documentar as despesas a apoiar que ainda não tivessem sido objecto de factura.



J

## Tribunal de Contas

Quanto à inclusão do IVA, relativamente às facturas analisadas, verificou-se que, correctamente, não foi considerado para efeitos de apoio sempre que a AHB pudesse pedir o seu reembolso.

Para 9 das 10 entidades cujos pagamentos foram analisados os valores pagos correspondiam aos previstos nas listagens de “Despesas extraordinárias com incêndios florestais” e, no caso restante, sendo inferior, correspondia à soma das facturas constantes do processo.

De salientar que um pagamento, de € 57.000, à AHB de S. Brás de Alportel, foi incorrectamente classificado como **despesas extraordinárias correntes** uma vez que, de acordo com a Comunicação Interna n.º SEC/094/2007, a factura corresponde “(...) a aquisição de um veículo novo (...)”, situação enquadrável em despesas de capital.

### a.2) Despesas extraordinárias de capital

Sob esta designação, como já referido, foram efectuados pagamentos a 7 entidades detentoras de corpos de bombeiros, totalizando € 235.750, sendo objecto de análise a informação disponível na URHF e no CDOS de Lisboa (relativamente a uma AHB da sua área de jurisdição).

A comparticipação na reposição de veículos pressupõe que os danos tenham sido causados em veículos operacionais, em consequência da sua utilização no combate a incêndios<sup>1</sup> e que não sejam fruto da sua utilização negligente, sendo calculada em função do tempo de vida útil do veículo:

- ◆ Até 50% do tempo de vida útil, 80% do custo base da viatura;
- ◆ De 50% até ao limite de vida útil, 50% do custo base da viatura;
- ◆ Para além do limite de vida útil, 25% do custo base da viatura.

O tempo de vida útil depende do tipo de viatura, sendo de 20 anos para os veículos tanque tácticos e urbanos e de 15 anos para as restantes viaturas<sup>2</sup>, sendo contado a partir do ano de fabrico do veículo (data constante do livrete).

O custo base do veículo está definido de acordo com a seguinte tabela:

**Quadro II.14 – Custo base das viaturas para efeitos de comparticipação**

(em euros)

Veículo	Custo base
Veículo florestal de combate a incêndios	115 000
Veículo ligeiro de combate a incêndios	42 000
Veículo tanque de grande capacidade	131 500
Veículo de combate táctico	26 500
Veículo tanque táctico urbano	90 000
Veículo tanque táctico rural	105 000

Fonte: Circular n.º 204/SNBPC/2006, de 15 de Maio.

<sup>1</sup> Período desde que a viatura sai do quartel até ao momento do seu regresso.

<sup>2</sup> Veículos de comando operacional, urbanos de socorro e combate a incêndios, de combate a incêndios florestais e de socorro e assistência táctico.

---

A aplicação destas regras para o cálculo do apoio financeiro é efectuada pelos CDOS, dando origem aos valores propostos para aprovação constantes das listagens das “Despesas extraordinárias com incêndios florestais”.

Relativamente ao apoio concedido à AHB de Arruda dos Vinhos para reposição de viatura florestal de combate a incêndios, o processo foi objecto de análise junto do CDOS de Lisboa. O acidente constava do relatório de ocorrência e a viatura tinha 17 anos de utilização, situação a que corresponderia um apoio de 25% do valor base.

A AHB, informada do apoio a receber, dirigiu ao Secretário de Estado da Administração Interna (SEAI) um pedido de apoio excepcional, para a substituição da viatura sinistrada, no valor total da indemnização prevista. O pedido colheu despacho favorável do SEAI, que ressaltou tratar-se de situação muito extraordinária e não repetível. Este despacho foi encaminhado para a ANPC (então SNBPC), que procedeu ao apuramento do valor máximo a pagar<sup>1</sup>.

Relativamente a todos os processos constatou-se que a URHF só efectuou os pagamentos após comunicação interna do CDOS da respectiva área de jurisdição a remeter o recibo comprovativo do recebimento, emitido pela entidade detentora do corpo de bombeiros, e certificação, pelo funcionário responsável, de que estava previsto na listagem de “Despesas extraordinárias com incêndios florestais”.

Embora não estivesse previsto nos procedimentos definidos pela Circular n.º 204/SNBPC/2006, de 15 de Maio, verificou-se a remessa, por parte dos CDOS, de cópia das facturas relativas à reposição de viaturas, contendo o carimbo (ou menção manuscrita) de conformidade com o original. Pelo descritivo das facturas conclui-se que todas se referem ao fornecimento de viaturas, podendo incluir despesas com a sua adaptação à finalidade e, também a inclusão de equipamento específico de combate a incêndios.

Constatou-se que os apoios concedidos pela ANPC variaram entre os 22,1% (AHB Cabeceirenses – Cabeceiras de Basto) e os 97,8% (AHB da Arrifana) do valor da factura, excluindo o IVA.

Questionados quanto a esta disparidade, os serviços da ANPC informaram que resultava, não só das taxas de apoio concedidas, mas também da diferente capacidade de negociação das AHB com os vendedores e da idade do veículo adquirido<sup>2</sup>.

### **2.4.7 – Equipamento**

Foi pago o montante de € 585.574 (1% do total dos apoios) com a finalidade de participar na aquisição de equipamento necessário ao desenvolvimento da actividade operacional de nove entidades detentoras de corpos de bombeiros.

O enquadramento e os procedimentos para a concessão desses apoios, podem tipificar-se, em 2007, do seguinte modo: cinco, em cumprimento do “Plano de Reequipamento para 2005”; um, em

---

<sup>1</sup> No caso, € 92.000, correspondendo a 80% de € 115.000.

<sup>2</sup> Muitas entidades detentoras de corpos de bombeiros não teriam capacidade financeira para, na aquisição de uma viatura nova, assegurar o pagamento da verba não financiada pela ANPC, optando pela aquisição de viaturas em segunda mão e a sua adaptação à actividade.



J

## Tribunal de Contas

---

cumprimento de compromissos assumidos no âmbito de um projecto aprovado pelo Interreg<sup>1</sup>; e três constituindo casos de subsídios extraordinários.

Os 5 pagamentos efectuados em 2007, com base no “Plano de Reequipamento para 2005”, estavam previstos nos seguintes documentos:

- ◆ Ofício, de 16-02-2005, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, determinando que fosse dada “(...) imediata execução ao Plano de Reequipamento dos Corpos de Bombeiros, com a atribuição dos respectivos subsídios às associações que dele fazem parte integrante (...)” e que, no âmbito desse plano, fossem concedidos apoios a 21 entidades detentoras de corpos de bombeiros<sup>2</sup>, com insuficiências confirmadas pela “(...) diversa documentação remetida a este Gabinete pelas respectivas Associações de Bombeiros (...) verificadas localmente (...)”. Em cumprimento desta determinação, em 2007, foram pagos apoios às AHB da Covilhã, de Coimbra e de Oliveira do Hospital.
- ◆ Informação n.º 07-VPAC/2005, de 15 de Fevereiro, objecto de despacho de concordância do Presidente do SNBPC, relativa ao “Plano de Reequipamento para 2005”, que apresenta, por distrito, as AHB a financiar, o tipo de viatura e o valor da comparticipação atribuída. Tendo por base o previsto nesta informação, em 2007, foi pago o apoio à AHB de Amora.
- ◆ Informação n.º 14-VPAC/2005, de 12 de Abril, objecto de despacho de concordância do Presidente do SNBPC, relativa ao “Plano de Reequipamento para 2005 – Autotanques”, visando facilitar a aquisição deste tipo de viatura<sup>3</sup> aos corpos de bombeiros. Em 2007, foi pago, tendo por base esta informação o apoio à AHB de Paredes de Coura.

Os subsídios extraordinários referem-se aos apoios concedidos às AHB de:

- ◆ S. Martinho do Porto, para a aquisição de uma viatura, no ano em que a corporação de bombeiros comemora o seu 100.º aniversário. De acordo com a informação prestada pelos serviços da ANPC, tem sido prática comum a concessão deste apoio no aniversário dos 100 anos das AHB, sem que, no entanto, estejam formalizados os moldes em que o apoio deve ser concedido.
- ◆ Famalicão da Serra, para aquisição de uma moto-bomba, tratando-se de uma decisão pontual de concessão do apoio ao corpo de bombeiros recém-criado.
- ◆ Mourão, para aquisição de uma ambulância de socorro, não tendo sido referido enquadramento específico para a sua concessão.

Por último, o subsídio atribuído à AHB de Monção, visou participar em 12,5% a aquisição de um veículo de socorro e assistência tático, adquirido no âmbito de um projecto de cooperação transfronteiriço, com a Galiza, conforme certificou o CODIS de Viana do Castelo.

---

<sup>1</sup> É um programa de Iniciativa Comunitária implementado pela Comissão Europeia destinado a favorecer um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável do território europeu, envolvendo a cooperação transnacional.

<sup>2</sup> Este ofício apresenta a listagem nominal dessas entidades, identificando o equipamento/material a ser objecto de apoio financeiro.

<sup>3</sup> Este tipo de viatura destina-se ao combate aos incêndios florestais e ao abastecimento de água às populações em situação de seca.

O quadro seguinte apresenta o apoio pago em 2007, por AHB, identificando o equipamento apoiado, o valor da facturação justificativa e a percentagem de apoio concedido, tendo em conta aquele valor.

**Quadro II.15 – Apoio pago, custo do equipamento e participação**

(em euros)

Classificação económica	Fundamento	Entidade	Descrição do equipamento	Apoio pago	Factura sem IVA	% de apoio
080701A0AA – Viaturas para os CB	Ofício SEAAI	AHB da Covilhã	Braço telescópico (auto escada)	312 000	496 100	62,9
		AHB de Coimbra	Viatura urbana de combate a incêndios	40 000	95 810	41,7
		AHB de Oliveira do Hospital	Viatura florestal de combate a incêndios	92 000	151 276	60,8
	Plano reequip.	AHB de Amora	Veículo de socorro e assistência táctico	45 000	59 000	76,3
	Plano reequip. autotanques	AHB de Paredes de Coura	Autotanque	30 000	30 000	100,0
	Apoios pontuais	AHB de Mourão	Ambulância de socorro	20 000	48 981	40,8
AHB de S. Martinho do Porto		(não refere tipo de viatura)	35 000	41 019	85,3	
080701A0AB – Outros equipam.		AHB de Famalicão da Serra	Moto-bomba	2 000	2 034	98,3
080701A0AC – INTERREG	Programa INTERREG	AHB de Monção	Veículo de socorro e assistência táctico	9 574	76 589	12,5

Do quadro anterior conclui-se que o apoio à aquisição de equipamento variou entre 40,8%<sup>1</sup> e 100% do respectivo valor de aquisição. Esta variabilidade não depende apenas da capacidade de negociação das AHB, resultando, também da previsão de concessão de apoios diferenciados no “Plano de Reequipamento para 2005” para o mesmo tipo de equipamento, como ilustra o quadro seguinte.

**Quadro II.16 – Plano de Reequipamento para 2005: apoios máximos e mínimos, por tipo de equipamento<sup>2</sup>**

(em euros)

Tipo de viatura	Valor máximo	Valor mínimo	Amplitude
Autotanque	50 000	25 000	25 000
Veículo florestal de combate a incêndios	88 000	35 000	53 000
Veículo urbano de combate a incêndios	120 000	82 200	37 800
Veículo de socorro e assistência táctico	80 000	20 000	60 000
Veículo ligeiro de combate a incêndios	32 000	12 000	20 000
Veículo especial de combate a incêndios	40 000	40 000	0
Veículo de socorro e assistência especial	98 000	98 000	0

Fonte: Informação n.º 07-VPAC/2005, de 15 de Fevereiro.

De acordo com os esclarecimentos prestados, estas variações podem resultar de se tratar da aquisição de viaturas novas ou em segunda mão e também do conjunto de extras incluído (neste caso, equipamentos de combate a incêndios). Para maior clareza de futuros planos de reequipamento<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Não foi tido em conta o apoio de 12,5% pago à AHB de Monção, por se tratar de participação no financiamento de um projecto comunitário.

<sup>2</sup> Da listagem de apoios a conceder às AHB, por tipo de equipamento, foram recolhidos os valores máximo e mínimo.

<sup>3</sup> Que consubstanciam os apoios a conceder pela ANPC.





J

## Tribunal de Contas

---

parece necessário que incluam informação justificativa da diferenciação do apoio concedido a equipamentos da mesma natureza.

Na sua resposta, a ANPC refere que:

*“No que respeita aos Planos de Reequipamento e à necessidade de prever naqueles qual o montante a atribuir no caso de se tratar de uma viatura usada (2ª mão) é entendimento desta AN que esse tipo de aquisições, não sendo a regra, deverá ser pontual e criteriosamente analisada, caso a caso, tendo em conta diversos factores nomeadamente, o enquadramento da AHB o equipamento existente noutras da mesma região e o tipo de viatura pretendida. Entende-se assim que a inclusão de viaturas usadas numa Circular impediria uma apreciação mais cuidada e ponderada.”*

Salienta-se que esses factores, conducentes à determinação do valor a apoiar, devem ser claramente explicitados no momento da atribuição, atendendo ao dever de fundamentação das decisões administrativas, e não, necessariamente, estabelecidos à priori numa circular.

De salientar que o último plano de reequipamento data de 2005 e, de acordo com os serviços da ANPC, por orientação do Secretário de Estado da Protecção Civil, só será elaborado um novo plano após a publicação do novo regime jurídico da tipificação dos corpos de bombeiros<sup>1</sup> (que, designadamente, estabelecerá o equipamento base que deve corresponder a cada tipo de corpo de bombeiros).

O compasso de espera até à elaboração do próximo plano de reequipamento, pode levar a situações em que as necessidades dos corpos de bombeiros sejam prementes, não sendo possível adiar a aquisição do equipamento em falta, o que justificará os subsídios extraordinários atribuídos. No que refere à prática instituída de apoiar a aquisição de uma viatura no ano de comemoração do centenário do corpo de bombeiros, considera-se que, a manter-se, deverá ser formalizada, no sentido de tipificar o apoio a conceder.

Na sua resposta, a ANPC informa que esta atribuição *“(...) neste momento não está a ser aplicada (...)”* e anexa o Despacho n.º 14425/2008, de 16 de Maio, do Presidente da ANPC (publicado no dia 26), que tipifica os apoios extraordinários a atribuir às AHB (que não inclui a atribuição de viatura), e acrescenta que, após 24-09-2008, *“(...) os subsídios nele previstos só serão pagos mediante a apresentação do comprovativo de despesa, visado pelo CODIS onde se enquadra a AHB, com a aquisição de equipamentos para desenvolvimento das missões operacionais dos Corpos de Bombeiros.”*

Refira-se que a publicação deste Despacho é anterior à remessa do relato de auditoria à ANPC, revelando a preocupação desta entidade pela transparência e pela correcta aplicação dos dinheiros públicos por parte das AHB.

---

<sup>1</sup> Este regime fora estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 7 de Outubro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental e prevê que a sua regulamentação seja aprovada até 180 dias após a sua publicação.

## 2.4.8 – Uniformização de procedimentos administrativos dos CDOS

A documentação centralizada na URHF, relativa aos processos analisados, permite concluir que o funcionamento dos diversos CDOS, na intervenção que lhes está atribuída no âmbito dos procedimentos financeiros, apresenta algumas divergências, designadamente, no que refere ao envio de documentação de suporte da decisão para os serviços centrais, no âmbito das **despesas extraordinárias correntes**, objecto de aprovação com base em valores orçamentados, os 5 CDOS, correspondentes aos processos analisados, remeteram comunicações internas a solicitar o pagamento às entidades detentoras de corpos de bombeiros, sendo que 3 CDOS remeteram também cópia das facturas autenticadas.

Esta questão foi abordada com os responsáveis da Inspeção de Protecção Civil (IPC) da ANPC, que informaram da existência de diferentes procedimentos no próprio funcionamento operacional dos CDOS. Estes responsáveis informaram ainda que está a decorrer uma acção de levantamento do funcionamento de cada CDOS<sup>1</sup>, com o objectivo de proceder “(...) à análise e verificação dos procedimentos na área administrativa, organizativa e de pessoal, proceder à recolha de dados para posterior análise, tendo em vista detectar eventuais disfunções, no sentido da elaboração de propostas de definição de procedimentos e consequente uniformização a todos os CDOS.”. A Caixa II apresenta uma breve descrição dos aspectos abordados nestas acções.

### Caixa II – Aspectos abordados pela IPC no levantamento do funcionamento dos CDOS

*(com base na acção inspectiva realizada junto do CDOS de Castelo Branco)*

*Com base em entrevistas e na recolha de instrumentos de planeamento e gestão, são objecto de análise os seguintes pontos:*

- i) Organização interna do CDOS, abrangendo as vertentes de pessoal afecto e respectivo conteúdo funcional, organograma de funções, delegação de competências;*
- ii) Projectos pioneiros: indicação dos projectos em execução e em candidatura, descrevendo genericamente em que consistem;*
- iii) Segurança contra incêndios em edifícios, descrevendo os recursos humanos afectos à avaliação dos projectos e às vistorias, indicando também o fluxo médio de projectos por mês;*
- iv) Relacionamento com outras entidades, designadamente Governador Civil e Presidentes de Câmara;*
- v) Planeamento de emergência, nomeadamente a existência de planos municipais e distritais de emergência, a realização de exercícios/simulacros de protecção civil, para teste dos planos em vigor e ainda os planos de emergência em estabelecimentos escolares;*
- vi) Sala de Operações: descrição dos meios humanos, técnicos e dos procedimentos;*
- vii) Bombeiros, com indicação da actividade administrativa desenvolvida pelo CDOS;*
- viii) Viaturas do CDOS, indicação do responsável pelo controlo do parque de viaturas;*
- ix) Relatório de actividades mensal, verificando se está tipificado e/ou existem normas de elaboração.*

*Desta análise é elaborada uma súmula dos aspectos mais relevantes, seguida de uma conclusão quanto ao grau de organização e capacidade de resposta do CDOS, concluindo com a indicação de propostas no sentido de melhorar/optimizar o seu desempenho.*

<sup>1</sup> À data (21-02-2008) estava feito o levantamento relativamente a 14 CDOS.



### 2.4.9 – Distribuição de resultados de exploração dos jogos sociais

Conforme se evidenciou no quadro II.3, sob a epígrafe **jogos sociais**, em 2007, foi pago pelo SNBPC/ANPC o montante total de € 4.572.221<sup>1</sup>, correspondente a 7,7% das verbas identificáveis como apoios financeiros.

De notar que, em rigor, não se trata de apoios financeiros concedidos pelo SNBPC/ANPC, uma vez que não lhe coube decidir (ou propor) a sua atribuição após uma solicitação, fundamentada, dos beneficiários, tendo-se limitado a distribuir a verba recebida da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e que está consignada por decreto-lei, portaria ou despacho da tutela aos beneficiários finais.

O SNBPC/ANPC estava, contudo, obrigado a seguir as regras de cálculo estabelecidas nessa legislação e despachos para a distribuição dessa verba aos beneficiários: entidades detentoras de corpos de bombeiros em regime de voluntariado<sup>2</sup>; Fundo de Protecção Social do Bombeiros (verba entregue à Liga dos Bombeiros Portugueses); e, até 2006, “Regiões Autónomas” (verba destinada aos respectivos serviços regionais de protecção civil e corpos de bombeiros). Assim, o exame efectuado limitou-se à verificação do cumprimento das regras de cálculo para a distribuição da receita dos jogos sociais, consignada a essas entidades.

Nesta matéria, inicialmente, o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, que estabeleceu as normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados Totobola e Totoloto, definiu a atribuição de 2% do respectivo produto líquido às associações de bombeiros voluntários. Este diploma foi entretanto objecto de sucessivas alterações.

A primeira, materializada no Decreto-Lei n.º 389/85, de 9 de Outubro, não modificou a verba a transferir para as referidas associações de bombeiros voluntários. O Decreto-Lei n.º 387/86, de 17 de Novembro, por sua vez, introduziu regras distintas no apuramento dos resultados de cada jogo (totobola e totoloto), mantendo, porém, a percentagem de 2% do resultado de exploração de cada um dos jogos para as associações de bombeiros voluntários. Além dessa verba, este diploma passou a contemplar também as percentagens de 2% dos resultados de exploração do totobola e de 1,5% dos resultados de exploração do totoloto para a “*prevenção e reparação de situações de calamidade pública*”.

No tocante à repartição da verba destinada a associações de bombeiros voluntários, a Portaria n.º 233/87, de 28 de Março, de acordo com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 387/86, estabeleceu que a referida percentagem de 2% de cada jogo (totobola e totoloto), após retirada a percentagem destinada às regiões autónomas (na proporção das quotas-partes das receitas arrecadadas nas respectivas regiões), fosse distribuída em partes iguais por todas as associações de bombeiros voluntários e bombeiros municipais em regime de voluntariado (do continente). A mesma Portaria estabeleceu também a retenção de uma fracção de 10% dos montantes a receber pelos referidos corpos de bombeiros destinada à Liga dos Bombeiros Portugueses para a criação de “*um fundo social de reserva para apoio a situações de emergência, em especial nos casos de bombeiros sinistrados em serviço e às suas famílias, de acordo com regulamento a ser estabelecido e aprovado pelos órgãos sociais daquela Liga*”.

Quanto à verba, distinta, destinada à “*prevenção e reparação de situações de calamidade pública*”, o Decreto-Lei n.º 317/2002, de 27 de Dezembro, que alterou e republicou o Decreto-Lei n.º 84/85 definiu a transferência das respectivas percentagens do totobola e do totoloto para o então SNBPC.

---

<sup>1</sup> Valor que não inclui o montante transferido para os serviços de protecção civil das regiões autónomas.

<sup>2</sup> Associações humanitárias de bombeiros e câmaras municipais.

---

Note-se que, embora com a mesma proveniência, se trata de verbas distintas – a primeira era recebida pelo SNBPC para que procedesse à sua distribuição pelos referidos beneficiários finais<sup>1</sup>, enquanto a segunda constituía receita consignada ao próprio SNBPC.

A matéria relativa à distribuição dos resultados dos jogos sociais foi profundamente alterada pela actual legislação, materializada no Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março que, além do totobola e do totoloto, incluiu os outros jogos explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: lotaria nacional, lotaria instantânea, totogolo, loto 2, joker e euromilhões.

O diploma em apreço redefiniu a distribuição dos resultados líquidos de exploração do conjunto desses jogos, atribuindo a percentagem de “2,8% para finalidades de protecção civil, emergência e socorro, nomeadamente apoio a associações de bombeiros voluntários” ao Ministério da Administração Interna<sup>2</sup>. Este diploma, que produziu efeitos a 1 de Janeiro de 2006, estabeleceu que as normas regulamentares que se viessem a revelar necessárias para a sua aplicação fossem aprovadas por despacho normativo do ministro com a tutela da respectiva área sectorial.

Assim, relativamente a 2006, o Despacho normativo n.º 6/2006, de 7 de Agosto, do Secretário de Estado da Administração Interna<sup>3</sup>, determinou que o SNBPC transferisse, “para a Liga dos Bombeiros Portugueses<sup>4</sup>, para as associações humanitárias de bombeiros voluntários e para os bombeiros municipais em regime de voluntariado o valor anual que resultar da média transferida para as mesmas entidades em 2004 e 2005”, sendo que “o remanescente deve considerar-se como receita do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil destinada prioritariamente à aquisição de sistemas e materiais de comunicação e informação, à liquidação de compromissos que ainda resultam dos planos de reequipamento e ainda à aquisição de equipamento de protecção cumprindo os objectivos previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março”<sup>5</sup>.

Relativamente ao ano 2007, o Despacho normativo n.º 26/2007, de 6 de Julho de 2007, determinou a actualização, em 2,5%, das verbas a transferir para as associações humanitárias de bombeiros, cuja tutela é exercida pela ANPC, e para os bombeiros municipais em regime de voluntariado, bem como para a Liga dos Bombeiros Portugueses<sup>6</sup>. Relativamente à verba destinada ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro, a transferir para a Liga dos Bombeiros Portugueses, o mesmo despacho normativo determinou a sua actualização em 4%.

Para se aferir da correcção dos valores pagos às associações de bombeiros voluntários, corpos municipais de bombeiros, Liga dos Bombeiros Portugueses (Fundo de Protecção Social do Bombeiro)

---

<sup>1</sup> Em 2007, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa passou a não incluir, na verba entregue ao SNBPC/ANPC a importância que cabia a cada uma das Regiões Autónomas.

<sup>2</sup> A este ministério é também atribuído “0,3% para financiamento de iniciativas no domínio da prevenção dos riscos sociais, da vitimação e do sentimento de insegurança decorrentes da criminalidade, nomeadamente as dirigidas a populações com particular vulnerabilidade”, e “0,7% para o policiamento de espectáculos desportivos”.

<sup>3</sup> No uso de competências delegadas pelo Despacho n.º 10.495/2005, de 29 de Abril, do Ministro de Estado e da Administração Interna.

<sup>4</sup> Trata-se de uma verba destinada à própria Liga dos Bombeiros Portugueses, distinta da destinada ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro, também entregue à Liga. Conforme se examina no ponto seguinte, o apoio financeiro à Liga dos Bombeiros Portugueses, financiado pelo conjunto das receitas do SNBPC/ANPC não resultava directamente da distribuição dos resultados de exploração dos jogos sociais, embora o seu montante se encontrasse indexado a esses resultados.

<sup>5</sup> Ou seja “finalidades de protecção civil, emergência e socorro, nomeadamente apoio a associações de bombeiros voluntários”.

<sup>6</sup> Verba distinta da destinada ao Fundo de Protecção do Bombeiro, a que se fez referência na nota (3) desta página, examinada no ponto seguinte.



J

## Tribunal de Contas

e “regiões autónomas” nos anos de 2006 e 2007, cujo cálculo foi estabelecido pelos despachos normativos n.º 6/2006 e 26/2007 em função dos montantes pagos em 2004 e 2005, foram verificadas as guias mensais de receita da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa relevantes para a distribuição do resultado dos jogos no período em causa, que respeitou aos meses de Setembro/2003 a Outubro/2005<sup>1</sup>.

O quadro seguinte sintetiza o conjunto dos valores pagos pelo SNBPC/ANPC às diferentes entidades nos anos 2004 a 2007:

**Quadro II.17 – Verbas transferidas para os beneficiários dos resultados dos jogos sociais**

(em euros)

Ano	Receita de jogos sociais (1)	Verbas transferidas para beneficiários					Total(d) (7) = [1-2-3-4]/n	Importância por corpo de bombeiros(e) (8)=[1-2-3-4]/n
		Madeira (2) = (1) x 1,576%	Açores (3) = (1) x 0,664%	Fundo PSB(a) (4) = [1-2-3] x 10%	AHB(b) (5) = ahb x (8)	CBM(c) (6) = cbm x (8)		
2004	4 853 924,62	76 497,85	32 230,06	474 519,68	4 158 937,45	111 741,30	4 853 926,34	10 156,16
2005	3 367 464,08	53 071,23	22 359,96	329 203,29	2 885 412,66	77 413,51	3 367 460,65	7 037,59
2006	n.d.	57 881,68	24 390,79	359 027,76	3 146 815,60	84 426,76	3 672 542,59	(f) 7 675,16
2006/7(*)	n.d.	6 950,95	2 929,46	43 117,05	377 913,40	10 139,14	441 050,00	(f) 921,74
2007	n.d.	n.d.	n.d.	419 104,90	3 625 043,41	96 902,74	n.d.	(g) 8 809,34

(a) Fundo de Protecção Social do Bombeiro (verbas transferidas para a Liga dos Bombeiros Portugueses).

(b) Associações Humanitárias de Bombeiros, onde ahb representa o n.º de associações (entre 2004 e 2007, passou de 209 para 211).

(c) Corpos municipais de bombeiros em regime de voluntariado, onde cbm representa o n.º (11) desses corpos.

(d) Montante anual distribuído, podendo diferir do montante total da receita em resultado de arredondamentos nos cálculos.

(e) Valor anual pago a cada corpo de bombeiros (associações humanitárias e bombeiros municipais em regime de voluntariado), sendo n o total de corpos de bombeiros.

(f) Média dos anos anteriores.

(g) Actualização em 2,5% relativamente a 2006.

(\*) Respeita a verbas relativas a 2006, pagas em 2007.

n.d. - não determinado.

Relativamente a 2006, a soma das verbas pagas por corpo de bombeiros, € 8.596,90, corresponde à média das verbas pagas em 2004 (€ 10.156,16) e 2005 (€ 7.037,59), conforme determinava o Despacho normativo n.º 6/2006, de 7 de Agosto, do Secretário de Estado da Administração Interna. O montante total corresponde ao produto desse valor pelo respectivo número de corpos de bombeiros. Para o Fundo de Protecção Social do Bombeiro, não mencionado nesse Despacho normativo, foi transferido € 359.027,76, montante que corresponde, com uma pequena diferença decorrente de arredondamentos na aplicação de regras de cálculo, em considerar, conforme a regra estabelecida pela Portaria n.º 233/87, de 28 de Março, que ao Fundo correspondia 10% e às entidades detentoras de corpos de bombeiros 90% do montante total distribuído a esses beneficiários.

No tocante aos montantes para 2007, o Despacho normativo n.º 26/2007, de 6 de Julho, determinava uma actualização diferenciada, com base na verba de 2006, em 2,5%, para os corpos de bombeiros e em 4% para o Fundo de Protecção Social do Bombeiro.

Considera-se que essas percentagens se aplicavam directamente ao montante a pagar a cada corpo de bombeiros, ou seja  $1,025 \times € 8.596,90 = € 8.811,82$  e ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro, ou seja,  $1,04 \times € 402.144,81 = € 418.230,60$ .

<sup>1</sup> Estas guias são, em geral, recebidas dois meses após o mês a que respeita a receita.

---

Embora aquele despacho normativo tivesse estabelecido um valor certo para os corpos de bombeiros e para o Fundo de Protecção Social do Bombeiro, em função da actualização do montante recebido em 2006, e não em função da receita prevista, a ANPC utilizou outro critério, tendo por base a projecção de um montante de “receita” a distribuir pelas diversas entidades, do qual resultou que as percentagens de actualização foram, respectivamente, de 2,47%, para os corpos de bombeiros e de 4,22% para o Fundo. Em termos monetários, as importâncias pagas assim calculadas, evidenciadas no quadro anterior, representam ligeiras diferenças em relação ao que se encontrava previsto no Despacho normativo: menos € 2,48 por cada corpo de bombeiros e mais € 874,30 na verba transferida para a Liga dos Bombeiros Portugueses destinada ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro. Embora de montante reduzido, tais diferenças deverão ser objecto de correcção em futuros pagamentos a esses beneficiários<sup>1</sup>.

## 2.4.10 – Outros apoios

Conforme se discriminou no Quadro II.3, sob a designação *outros*, foi pago o montante de € 3.605.069 (6,1% dos apoios financeiros), constando dos pontos seguintes os resultados da verificação relativa aos beneficiários: Liga dos Bombeiros Portugueses, Escola Nacional de Bombeiros e Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais (cfr. Quadro II.8).

### 2.4.10.1 – Transferências para a Liga dos Bombeiros Portugueses

O apoio financeiro à Liga dos Bombeiros Portugueses é distinto da verba destinada ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro, embora o montante da sua componente principal se encontre indexado à distribuição dos resultados dos jogos sociais, analisada no ponto anterior, seguindo uma metodologia de cálculo idêntica. Em 2007, o apoio pago à Liga ascendeu a € 479.671,60.

O referido apoio encontra-se formalizado por protocolo de 15 de Fevereiro de 1997 (adicional ao celebrado em 12 de Novembro de 1996), entre o Ministério da Administração Interna e a Liga. Esse protocolo adicional simplificou as regras para o cálculo do apoio a conceder anualmente pelo então Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), cingindo-o a duas componentes:

- ◆ Uma verba destinada a suportar o custo integral das inspecções periódicas de veículos, ligeiros e pesados, das associações de bombeiros, com base no custo ponderado, por estimativa a comprovar no final de cada ano, de um total de 5 mil veículos. Relativamente a 1997, o protocolo refere, face aos indicadores de mercado relativos ao preço de cada inspecção, ascender o valor global dessa operação a cerca de 20 mil contos.

Em 2007, relativamente ao custeio das inspecções obrigatórias de veículos, foi paga a importância de € 12.727,15 referente, unicamente, às inspecções efectuadas nesse ano no distrito de Leiria, conforme “listagem de viaturas” apresentada pela Liga.

- ◆ Um apoio financeiro anual, quantificado numa base nunca inferior à “percentagem de 10% do valor global da verba do totoloto/totobola distribuído anualmente pelas associações de bombeiros e entidades equivalentes em todo o território nacional”. Essa percentagem incidia sobre o montante

---

<sup>1</sup> Adiante-se que, de modo semelhante, conforme se examina no ponto seguinte, a verba para a Liga dos Bombeiros Portugueses (distinta da destinada ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro) que, nos termos do Despacho normativo n.º 26/2007, de 6 de Julho, deveria ter tido, em 2007, uma actualização em 2,5%, teve, de facto, uma actualização em 2,93%.



dt

## Tribunal de Contas

total repartido pelas entidades mencionadas no ponto anterior ou seja, Fundo de Protecção Social do Bombeiro, entidades detentoras de corpos de bombeiros e “regiões autónomas”<sup>1</sup>.

Relativamente a 2006 e 2007, tal como no tocante às verbas distribuídas aos corpos de bombeiros, foi determinado:

- ◆ para 2006 (Despacho normativo n.º 6/2006, de 7 de Agosto, do Secretário de Estado da Administração Interna), a importância seria igual à média das verbas pagas em 2004 e 2005;
- ◆ para 2007 (Despacho normativo n.º 26/2007, de 6 de Julho) a importância seria igual à de 2006 com uma actualização em 2,5%.

Assim, para se determinar a correcção do montante pago em 2007 indicam-se no quadro seguinte os valores relevantes no período 2004-2007.

**Quadro II.18 – Apoio relativo a receita dos “jogos sociais”**

(em euros)

Ano	Receita de “jogos sociais”	Apoio pago
2004	4 853 924,62	485 392,46
2005	3 367 464,08	(a) 356 041,60
2006	n.d.	347 959,10
2006/7 <sup>(b)</sup>	n.d.	43 815,19
2007	n.d.	423 129,26

(a) Mais € 19.295,19 do que o montante que resulta da aplicação da percentagem de 10% à receita.

(b) Pagamento em 2007 da verba residual do apoio de 2006.

n.d. – não determinado

Observe-se que, relativamente a 2006, correctamente, foi pago o montante de € 391.774,29<sup>2</sup>, ou seja, com uma dedução de € 19.295,14, ao valor que resultava da aplicação linear da fórmula indicada no Despacho n.º 6/2006 (que daria € 411.069,43).

Essa dedução encontra justificação no facto de, em 2005, conforme se evidencia na nota (a) do quadro anterior, ter sido pago mais € 19.295,19<sup>3</sup>, do que o montante que resultava da aplicação da percentagem de 10% à receita proveniente dos jogos sociais e que fora considerado na distribuição aos

<sup>1</sup> Como foi já referido o apoio financeiro à Liga, embora tendo por base de cálculo a receita dos “jogos sociais” não resulta da sua repartição, como sucede com os apoios às entidades referidas no ponto 2.4.9, ou seja, é financiada pelas receitas do SNBPC/ANPC. Em termos quantitativos, enquanto o montante destinado ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro, também recebido pela Liga dos Bombeiros Portugueses, era calculado em 10% da receita proveniente dos jogos sociais, após a dedução da verba referente às “regiões autónomas”, no caso da importância em apreço, o montante era calculado em 10% da receita total dos jogos sociais (ou seja, antes da dedução para as “regiões autónomas”).

<sup>2</sup> Soma da importância paga em 2006 (€ 347.959,10) e do remanescente pago já em 2007 (€ 43.815,19).

<sup>3</sup> Uma diferença de € 0,05 relativamente ao que foi deduzido.

---

beneficiários, designadamente às entidades detentoras de corpos de bombeiros, conforme se evidenciou no Quadro II.16 do ponto anterior<sup>1</sup>.

Note-se que com essa dedução, em 2006, se neutraliza o efeito do adiantamento em 2005, como se demonstra no quadro seguinte, considerando a soma dos pagamentos efectuados, de modo a manter a uniformidade de tratamento entre os beneficiários, uma vez que o Despacho normativo n.º 6/2006 fazia depender o apoio para 2006 dos apoios referentes a 2004 e 2005, quer às entidades detentoras de corpos de bombeiros, quer à Liga.

**Quadro II.19 – Apoio relativo a receita dos “jogos sociais”**

(em euros)

Ano de referência	Apoio efectivamente pago	Apoio que seria pago sem o adiantamento em 2005
2004	485 392,46	485 392,46
2005	356 041,60	336 746,41
2006	(a) 391 774,29	411 069,43
Total	1 233 208,35	1 233 208,32

(a) Soma do montante pago em 2006 (€ 347.959,10) e do montante de 2006 pago já em 2007 (€ 43.815,19), conforme se discriminou no quadro II.17.

Já relativamente a 2007, como foi referido, determinava o Despacho normativo n.º 26/2007, de 6 de Julho, que a importância a pagar seria igual à de 2006 com uma actualização em 2,5%. Considerando a particularidade do montante pago em 2006, correctamente, não foi considerado pelo SNBPC/ANPC o montante efectivamente pago referente a esse ano (€ 391.774,29) para efeitos da actualização para 2007.

No entanto, também não foi considerado o valor que seria efectivamente pago em 2006, € 411.069,43, se não tivesse havido a dedução, de € 19.295,14, para compensar o adiantamento no ano anterior. Conforme decorria desse Despacho normativo, o acréscimo de 2,5% sobre esse valor, corresponderia a uma importância a pagar, em 2007, de € 421.346,17 (= 1,025 x € 411.069,43).

Pelas fórmulas de cálculo que foram empregues pelo SNBP/ANPC (10% de um montante total distribuído, o qual incluía, em 2007, um acréscimo em 4% da verba para o Fundo de Protecção Social do Bombeiro), foi pago o montante de € 423.129,26, ou seja, mais € 1.783,09. Em termos de percentagem de acréscimo, em 2007, o apoio financeiro à Liga aumentou 2,93%, quando se encontrava fixado pelo mencionado Despacho normativo um acréscimo de 2,5%.

A importância paga a mais, € 1.783,09, deverá ser objecto de dedução em futuros pagamentos ao beneficiário.

Na sua resposta, a ANP, sem contestar o facto de dever ser aplicado o Despacho normativo n.º 26/2007, refere:

---

<sup>1</sup> Essa diferença resultou de uma parte da receita referente a 2005 comunicada pela SCML (€ 192.951,91) não ter sido distribuída pelos corpos de bombeiros e restantes entidades nesse ano, enquanto no montante pago à Liga (calculada com base nessas receitas) essa importância já ter sido considerada.





J

## Tribunal de Contas

---

*“A diferença indicada resulta da homologação, em Fevereiro de 2007 da AHB de Vila Nova de Milfontes. Esta homologação tem implicações nos montantes a distribuir à Liga dos Bombeiros Portugueses. Assim, o valor pago a mais de € 1.783,09, apurado no decorrer da auditoria, resulta da rectificação dos cálculos por causa da citada homologação (€ 1.782,83) e do arredondamento (€ 0,26).”*

Ou seja, uma vez que a ANPC calculou o valor do apoio à Liga dos Bombeiros Portugueses com base na proporção de 10% da soma dos montantes pagos ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro, às entidades detentoras de corpos de bombeiros e “regiões autónomas” (valor estimado), a verba paga à AHB de Vila Nova de Milfontes, aumentando a segunda parcela, levou, por sua vez, a aumentos indirectos nas restantes, aumentando, por fim, o valor a pagar à Liga.

Contudo, esta forma de cálculo já não se enquadra no actual contexto legal, uma vez que deixou de estar estabelecida qualquer relação entre o montante pago aos corpos de bombeiros e a verba destinada ao Fundo. Por outro lado, deixou de ser conhecida a importância proveniente dos jogos sociais destinada às “regiões autónomas”, que passou a ser processada directamente pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Assim, uma vez que o Despacho normativo n.º 26/2007 fixa o referido limite de 2,5% para o aumento da importância a pagar à Liga dos Bombeiros Portugueses, o Tribunal reitera que a mencionada importância de € 1.783,09 deverá ser objecto de dedução em futuros pagamentos.

De salientar que o protocolo que serviu de base ao pagamento do apoio financeiro<sup>1</sup> à Liga dos Bombeiros Portugueses não prevê a prestação de contas pelo beneficiário, o que constitui ausência de controlo pelo SNBPC/ANPC da aplicação dos apoios concedidos.

O Tribunal tem reiterado que devem ser criados os necessários mecanismos de controlo, sempre que estejam em causa dinheiros públicos, também nos casos de o apoio financeiro a entidades de reconhecido interesse público se encontrar prevista em diploma legal, e não apenas em protocolo, tendo em conta os princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia), consignados na Lei de enquadramento orçamental.

Relativamente a este ponto, a ANPC refere o seguinte:

*“No que concerne à ausência de controlo, por parte desta Autoridade Nacional, relativa à aplicação das verbas transferidas para a Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) será de referir a duvidosa competência desta AN para o fazer. A LBP é uma entidade autónoma e independente, não parecendo assim possível, sem uma alteração legislativa desejável, proceder ao referido controlo.”*

Cabe salientar que a referida “prestação de contas” configura uma realidade distinta da eventual “aprovação de contas”, que se verifica em relação à Escola Nacional de Bombeiros e examina no ponto seguinte. O quadro jurídico-legal do beneficiário de dinheiros públicos não constitui, por si, obstáculo a que a entidade pública dadora tome conhecimento da utilização dada aos mesmos.

Nestes termos, o Tribunal recomenda ao Governo que zele pela criação dos necessários procedimentos de controlo da aplicação das verbas em causa.

---

<sup>1</sup> Na sua componente principal, indexada à distribuição do resultado dos jogos sociais.

---

### 2.4.10.2 – Escola Nacional de Bombeiros

Para a Escola Nacional de Bombeiros (ENB), em 2007, foi transferido, pelo SNBPC/ANPC, o montante de € 2.736.000.

A ENB é uma associação privada sem fins lucrativos que tem como associados, desde a data em que assumiu personalidade jurídica, em Maio de 1995, o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB, actualmente, ANPC) e a Liga dos Bombeiros Portugueses.

A instalação gradual de uma escola nacional de bombeiros foi prevista no Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro<sup>1</sup> (lei orgânica do SNB) e a possibilidade de participação do então SNB numa associação com aquelas características e para esse fim prevista no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 277/94, de 3 de Novembro (alterou a lei orgânica do SNB).

Os pagamentos, em 2007, à Escola Nacional de Bombeiros, baseiam-se no protocolo celebrado em 2 de Outubro de 1996 entre o então SNB e a própria Escola, mediante o qual o SNB cedeu a título gratuito o uso de instalações suas em Sintra e garantiu um apoio financeiro, de montante não definido.

O protocolo estabeleceu também que o equipamento e o mobiliário das instalações a edificar, ou a acrescentar às já existentes, seriam adquiridos pelo SNB, de acordo com as suas disponibilidades financeiras, constituindo seu património e objecto da actual cedência, com excepção dos consumíveis e veículos automóveis, que constituiriam património próprio da Escola.

Prevê o protocolo que a Escola envie ao SNB o plano de actividades e o orçamento anual até 25 de Julho do ano anterior ao que disser respeito, os quais servirão de fundamento à atribuição do apoio financeiro. O SNB transferirá o montante global do apoio financeiro mensalmente, até ao limite de um duodécimo, mediante prévio envio, até dia 5 de cada mês, de um plano de aplicação das verbas requisitadas. Juntamente com o plano de aplicação das verbas serão enviados: informação sobre saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações; balancetes mensais de execução financeira, com discriminação dos compromissos assumidos, processamentos efectuados e montantes pagos; e quaisquer outros elementos sobre a gestão financeira (da Escola) que venham a ser considerados indispensáveis face ao diploma de execução orçamental. No final de cada ano fiscal, o Relatório e Contas da Direcção (da Escola) acompanhados do Parecer do Conselho Fiscal, sobre os mesmos, serão objecto de apreciação e aprovação pelo, então, Conselho Administrativo do SNB, sendo a este enviados até ao fim do primeiro trimestre do ano seguinte.

O referido apoio financeiro de € 2.736.000 foi consubstanciado em doze prestações mensais de € 228.000, de acordo com o plano duodecimal definido no protocolo.

Foi verificada a existência do plano de actividades relativo a 2007, bem como dos planos mensais de aplicação de verbas referentes ao mesmo ano.

No tocante à prestação de contas, dado que a auditoria decorreu antes do prazo para entrega do relatório e contas daquele ano, foi solicitada a apresentação do relatório e contas de 2006. No entanto, não foi obtida evidência de que esses documentos tenham sido aprovados pelo Conselho Administrativo do (então) SNBPC ou pelos órgãos actuais do organismo que lhe sucedeu, a ANPC.

---

<sup>1</sup> Alínea a) do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 418/80.



J

## Tribunal de Contas

---

A inobservância desta formalidade foi justificada com o facto do referido SNBPC, como actualmente, a ANPC, integrar o Conselho Fiscal<sup>1</sup> da Escola Nacional de Bombeiros. Dada a relevância que se atribui, em todas as circunstâncias, à aprovação das contas pelo órgão competente, uma vez que a ENB é financiada por dinheiros públicos, considera-se indispensável que as suas contas sejam objecto de deliberação pelos órgãos competentes da ANPC, em conformidade com o que se encontra estabelecido no mencionado protocolo.

Na sua resposta a ANPC refere:

*“Com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março foi reestruturado o Serviço Nacional de Protecção Civil e criada a Autoridade Nacional de Protecção Civil. Dispõe o artigo 9.º do citado Decreto-Lei que:*

- 1 – A ANPC é dirigida por um presidente, coadjuvado por três directores nacionais, cargos de direcção superior de primeiro e segundo grau respectivamente.*
- 2 – É ainda órgão da ANPC o Conselho Nacional de Bombeiros.*

*Face a esta legislação foi suprimido o Conselho Administrativo, estando assim suplantada a questão de um dos membros também pertencer ao Conselho Fiscal da Escola Nacional de Bombeiros (ENB) conforme é referido no relato de auditoria.*

*Ainda neste âmbito convirá referir que o Relatório e Contas de 2006 da ENB foi aprovado na Assembleia-Geral, de 30 de Março de 2007, daquela Escola. São membros da Assembleia-Geral o Presidente da ENB, o Presidente do ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (actual Presidente da ANPC) e o representante da Liga dos Bombeiros Portugueses.*

*O próximo Relatório e Contas será, nos termos do Protocolo constitutivo da Escola, aprovado pelo Presidente da ANPC.”*

### **2.4.10.3 – Associação Nacional de Bombeiros Profissionais**

Conforme se evidenciou no Quadro II.8, em 2007, à Associação Nacional de Bombeiros Profissionais (ANBP) foi pago o montante de € 178.175.

O apoio financeiro a essa Associação tem por base um protocolo, de 30 de Novembro de 2004, destinado a apoiar acções de formação profissional a realizar pela Associação, bem como acções de divulgação do trabalho dos corpos de bombeiros e sensibilização das populações para a temática da prevenção e do socorro. O protocolo, válido por um ano a contar da data de assinatura e renovado automaticamente por iguais períodos, definiu um apoio até € 184.555,26 prevendo também que o, então, SNBPC, pudesse disponibilizar técnicos de protecção civil e bombeiros para as diversas acções que a associação viesse a realizar.

A atribuição do apoio pressupõe, nos termos do protocolo, a apresentação prévia de um programa de actividades com a descrição das acções, data(s) e local(is) de realização, e orçamentos por tipo de

---

<sup>1</sup> Um dos três membros do Conselho Fiscal é o director da (actual) Unidade de Recursos Humanos e Financeiros da ANPC (anterior Direcção de Recursos Humanos e Financeiros do SNBPC).

---

despesa<sup>1</sup>. No prazo de 60 dias após a recepção do programa de actividades a, actual, ANPC reúne com a Associação “a fim de ser analisado em conjunto o interesse por parte da primeira na concretização da programação total ou parcial a promover/desenvolver pela segunda, definindo-se consensualmente a especificidade dos apoios que poderão vir a ser concedidos”.

O pagamento do apoio, até ao referido limite de € 184.555,26, “será integralmente satisfeito através de tranches, de acordo com a programação que vier a ser estabelecida, mediante o estrito acompanhamento respectivamente da Divisão de Formação<sup>2</sup>, para a componente pedagógica e pela Direcção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros<sup>3</sup>, para a componente financeira no que concerne às actividades aprovadas”<sup>4</sup>. O protocolo estabelece ainda que a aplicação do apoio é justificada por acção realizada, com a inclusão dos documentos de despesa que inequivocamente nela se enquadrarem, sendo “reservado ao SNBPC o direito de não aprovação dos documentos apresentados, devendo, aquela, ser fundamentada”.

Relativamente a 2007 foi cumprido o protocolo, tendo sido comprovada a aplicação do apoio financeiro atribuído, conforme se examina nas alíneas seguintes:

#### **a) Programa de actividades**

O programa de actividades para 2007 incluiu um orçamento de € 413,8 mil referente a acções de formação profissional, seminários e colóquios técnicos, acções de divulgação e sensibilização dirigidas a crianças, e iniciativas de carácter social, como a gala anual de homenagem a pessoas e entidades que se distinguiram e aos bombeiros falecidos no desempenho das suas funções, torneio de futebol de salão e competição de atletismo.

Como previsto no protocolo, o programa apresenta um resumo das diversas actividades e respectivos orçamentos, excepto em relação às acções de formação profissional, em que indica somente um valor para o conjunto dessas actividades, e que em relação a 2007 estimou em € 79,7 mil.

Assim, o apoio disponibilizado foi justificado no âmbito de seminários e colóquios técnicos (que, apesar da sua componente formativa, não integram o elenco de acções de formação profissional propriamente dito), acções de divulgação e sensibilização dirigidas a crianças, e outras iniciativas, com destaque para a referida gala anual.

O programa foi objecto de análise pelo SNBPC/ANPC, tendo sido consideradas não abrangidas pelo apoio financeiro as actividades desportivas promovidas pela Associação (o torneio de futebol de salão e a competição de atletismo, que a Associação promove todos os anos).

#### **b) Pagamento e justificação da aplicação do apoio financeiro**

O apoio financeiro foi disponibilizado em quatro tranches, consistindo a primeira num adiantamento de € 50.000 (Maio/2007), sendo as seguintes, duas de € 25.000 (Junho e início de Dezembro) e uma de

---

<sup>1</sup> Desagregação da despesa segundo critério do beneficiário, por ex.: transportes; alimentação; montagem de exposições; aluguer de espaço; material diverso; ofertas, etc.

<sup>2</sup> Actual Núcleo de Recenseamento, Formação e Estatuto, da Unidade de Apoio ao Voluntariado.

<sup>3</sup> Actual Unidade de Recursos Humanos e Financeiros.

<sup>4</sup> Na realidade, o acompanhamento de ambas as componentes tem estado a cargo do serviço com a área pedagógica, por uma questão prática de organização interna e de eficácia global dos serviços.



J

## Tribunal de Contas

---

€ 78.175,46 (Dezembro), pagas com base no acompanhamento sobre a sua aplicação nas actividades programadas.

Como explicita o protocolo, esse acompanhamento reveste uma componente pedagógica e outra financeira. A primeira implica, normalmente, uma verificação presencial da execução das diversas actividades, pelo menos em algum momento, o que impõe a comunicação prévia da sua realização. Outras actividades, pela sua regularidade, como as acções de divulgação e sensibilização junto de crianças em diversos pontos do país, não requerem, naturalmente, um acompanhamento constante.

O acompanhamento da vertente financeira consiste na análise dos documentos de despesa (cópias) relativos às actividades programadas, entregues periodicamente por iniciativa do beneficiário, que após uma análise preliminar da sua aceitabilidade geral, juntamente com a informação recolhida sobre o andamento das actividades, fundamenta o pagamento das tranches de apoio.

Em 2007 foram entregues três dossiers com documentos respeitantes às actividades desenvolvidas nesse ano, em Junho (despesas até Março), Setembro (até Junho) e Novembro (até este mês), sendo em Janeiro/2008 enviado um dossier complementar com recibos em falta (para completar facturas anteriores) e também com facturas e recibos ainda não apresentados.

Os referidos dossiers organizam as cópias dos documentos de despesa por actividade, sendo esses elementos precedidos de um quadro (geral) com o resumo dos valores pelas actividades, e em cada actividade, de quadros (parciais) com a repartição dos valores por tipo de despesa<sup>1</sup> (segundo critério do beneficiário). Este ordenamento da informação, indispensável dado o elevado número de documentos a conferir e que, conforme foi referido, resultou de sucessivas diligências no sentido do beneficiário disponibilizar a informação de um modo que facilitasse a sua análise posterior, poderia ainda ser melhorado, através, por exemplo, da introdução de mapas que, por actividade e tipo de despesa, discriminassem os correspondentes documentos, com referência ao seu tipo (factura e/ou recibo), n.º, emitente, data, descritivo e valor.

O beneficiário declara também (no dossier) que os documentos respeitam ao reembolso das despesas no âmbito do protocolo e que *“não são apresentados para quaisquer outras participações com a excepção das verbas imputadas parcialmente quanto à parte não participada.”* Contudo, uma vez que aos serviços apenas são presentes cópias dos documentos, recomenda-se que os dossiers passem a ser acompanhados dos originais respectivos, a devolver após aposição de carimbo nos mesmos (e nas cópias) referente à percentagem de financiamento das respectivas despesas pela Autoridade Nacional.

O apoio pago, no total de € 178.175,46, correspondeu ao valor das despesas consideradas enquadráveis no protocolo e justificadas por factura e recibo, de um total de € 232.147,71. Não foram aceites, a título de exemplo, algumas despesas com brindes, ofertas de Natal a entidades e ofertas diversas a associados, bem como referentes a paginação e elaboração de anúncios para jornal da Associação, bem como reparações de viaturas, pelo elevado valor e/ou desajustamento ao protocolo, acções de formação (sobre gestão do tempo, de equipas, de conflitos, de stress, e formação de formadores) não previstas no programa e sem que do dossier ou das facturas constassem as datas da sua realização. Outras despesas, como telecomunicações e correio, são participadas em, respectivamente, 35% e 45% do montante apresentado, sendo a aquisição de equipamentos e de

---

<sup>1</sup> Por exemplo: refeições, transportes, gasolina/gasóleo, materiais de apoio pedagógico, aluguer de espaço/montagem de exposição em feira da especialidade, outros tipos de despesa em função da natureza das actividades.

---

programas informáticos apoiada, em cada ano, pelo valor da respectiva amortização, calculada de acordo com as taxas definidas pela Administração Fiscal.

Das despesas apresentadas e aceites, suscita, no entanto, reserva a que respeita ao aluguer de equipamento de som, utilizado nas reuniões dos secretariados regionais da associação e nas acções de divulgação junto da população escolar, ao Sindicato Nacional dos Bombeiros Profissionais, que partilha a mesma sede com a Associação. Considera-se que esta situação, que, de algum modo, configura um financiamento indirecto ao Sindicato, não deveria ser aceite.

### 2.4.11 – Publicitação dos apoios

Nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares): *“é obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo”*.

O artigo 3.º da mesma lei, estabelece que: *“sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, a publicitação (...) efectua-se através da publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante transferido ou do benefício auferido<sup>1</sup> e da data da decisão”*.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da referida lei, essa publicitação *“(...) só e é aplicável quando os montantes em questão excederem o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional”<sup>2</sup>* (o que, em 2007, correspondia a € 14.508,00<sup>3</sup>). Por outro lado, pelo n.º 3 do artigo 1.º, não é obrigatório publicar *“(...) subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão se restrinja à mera verificação objectiva dos pressupostos legais.”*

A ANPC, em cumprimento deste normativo legal, procedeu à publicação de duas listagens (Mapa n.º 20/2007, a 28 de Setembro e Mapa n.º 17/2008, a 9 de Abril). Relativamente às 60 entidades analisadas, não foram objecto de publicitação os apoios pagos a título de **segurança social, jogos sociais e propinas, formação e recuperação de salários perdidos** considerando-se que estão abrangidos pela não obrigatoriedade de publicitação, prevista no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto. Relativamente aos restantes apoios, verificou-se que:

- ◆ Foram integralmente publicitados relativamente a 24 entidades;
- ◆ Em relação a 26 entidades, não foram objecto de publicitação os pagamentos efectuados no 1.º semestre, uma vez que, nesse semestre, não atingiram o limiar de publicitação<sup>4</sup>. Os pagamentos efectuados durante o 2.º semestre ultrapassaram este limiar, pelo que foram objecto de publicitação;

---

<sup>1</sup> Os benefícios, designadamente os benefícios fiscais, são os previstos no n.º 2 do artigo 1.º.

<sup>2</sup> Actualmente sob a designação de retribuição mínima mensal garantida (RMMG).

<sup>3</sup> Corresponde a € 403 x 3 x 12 (cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 2/2007, de 3 de Janeiro).

<sup>4</sup> Pagamentos inferiores a € 14.508, no primeiro semestre. Os pagamentos efectuados durante o 2.º semestre ultrapassaram este limiar, pelo que foram objecto de publicitação.



J

## Tribunal de Contas

- ◆ Relativamente às 10 entidades restantes, as divergências envolvem valores superiores ao limite de publicitação (4 casos) ou a publicitação de valores superiores aos apoios pagos (6 casos), conforme apresenta o quadro seguinte:

**Quadro II.20 – Divergências na publicitação dos apoios pagos, não justificadas pelo limiar de publicitação**

(em euros)

Distrito	Entidade	Apoios pagos (a) (1)	Publicitado (2)	Diferença (3)=(2)-(1)
Castelo Branco	AHB de Cernache do Bonjardim	184 863,65	188 013,05	3 149,40
Castelo Branco	AHB do Fundão	246 807,88	266 099,39	19 291,51
Castelo Branco	AHB de Idanha-a-Nova	478 589,60	458 589,60	-20 000,00
Castelo Branco	AHB de Oleiros	146 030,15	147 894,15	1 864,00
Castelo Branco	AHB de Vila de Rei	134 737,33	135 650,99	913,66
Leiria	AHB de Batalha	63 311,41	38 604,25	-24 707,16
Lisboa	AHB de Linda-a-Pastora	693 345,33	697 887,33	4 542,00
Lisboa	AHB da Lourinhã	171 904,98	154 110,98	-17 794,00
Lisboa	AHB de Sintra	153 254,99	158 114,49	4 859,50
-	Liga dos Bombeiros Portugueses	479 671,60	268 106,97	-211 564,63

(a) Excluindo as verbas relativas aos jogos sociais, segurança social e propinas, formação e recuperação de salários perdidos.

Fonte: Ficheiro de pagamentos por entidade e finalidade, facultado pela ANPC.

Mapa n.º 20/2007, publicado a 28 de Setembro e Mapa n.º 17/2008, publicado a 9 de Abril).

A ANPC deverá zelar por um maior rigor nos valores publicitados.

A ANPC, na sua resposta, refere que “(...) irá proceder à verificação das divergências mencionadas por essa auditoria e caso se confirmem procederá à sua rectificação.”.

---

### **III – EMOLUMENTOS**

Nos termos do disposto no artigo 2.º e n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor de € 16.680,50, que corresponde ao máximo previsto.





## Tribunal de Contas

---

### IV – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido
  - 1 – Ao Presidente da Assembleia da República e à Comissão Parlamentar de Orçamento de Finanças;
  - 2 – Ao Ministro da Administração Interna;
  - 3 – À Autoridade Nacional de Protecção Civil;
  - 4 – Ao Major-general, na situação de reserva, Arnaldo José Ribeiro da Cruz, enquanto Presidente da Autoridade Nacional de Protecção Civil e Presidente do ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil;
  - 5 – Ao Lic. José Paulo Magalhães Gamito Carrilho, Director Nacional de Recursos e Protecção Civil, enquanto vice-presidente do ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil.
- b) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “site” do Tribunal de Contas na Internet, com o cuidado de omitir, na resposta da Autoridade Nacional de Protecção Civil a referência a nomes de pessoas.
- c) Tomar em conta o presente relatório na preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007.
- d) Fixar os emolumentos em 16.680,50 euros.
- e) Fixar o prazo de 6 meses para a Autoridade Nacional de Protecção Civil informar o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes do presente relatório, especialmente sobre o enquadramento dos operadores de comunicações, bem como, as diligências referidas pela ANPC, no âmbito do contraditório, visando o esclarecimento/regularização das importâncias pagas indevidamente e os seus resultados quantificados, ou apresentar justificação, em caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Remeta-se cópia deste relatório ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto nos termos do artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 e do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

---

Lisboa, 29 de Outubro de 2008.

O CONSELHEIRO RELATOR

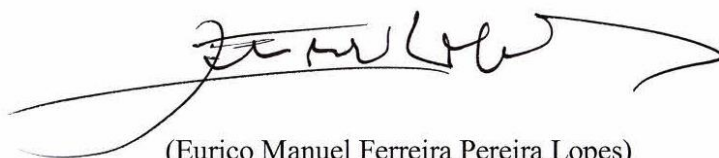


(José Manuel Monteiro da Silva)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Raul Jorge Correia Esteves)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



J

## Tribunal de Contas

---

### V – FICHA TÉCNICA DA EQUIPA DE AUDITORIA

Nome	Categoria	Formação académica
<b>Equipa de Auditoria:</b>		
Manuel Jorge Pinho Rodrigues	Técnico Verificador Superior Principal	Licenciatura em Economia
Maria Cristina Dias Mendes	Técnico Verificador Superior 1.ª Cl.	Licenciatura em Economia

<b>Coordenação:</b>	António Manuel Marques Marta
<b>Coordenação Geral:</b>	Leonor Córte-Real Amaral

---

## ANEXO I

### Programa Permanente de Cooperação com as AHB

A Lei n.º 32/2007, de 13 de Agosto (Regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros) veio instituir um conjunto de regras que poderá representar uma diminuição substancial dos processos administrativos associados à concessão dos seguintes apoios financeiros às AHB (**segurança social, jogos sociais, combustíveis e participação da taxa de rádio**) e dos respectivos procedimentos.

Assim, o apoio financeiro e logístico às AHB, de acordo com o n.º 1 do artigo 31.º dessa Lei deve ser efectuado, designadamente, através de um Programa Permanente de Cooperação (PPC) “(...) que visa apoiar, de modo regular, o desenvolvimento permanente das missões dos corpos de bombeiros (...)”. A Portaria n.º 104/2008, de 5 de Fevereiro, assumindo-se como um instrumento transitório, estabelece, para 2008, a forma como esse apoio será concedido:

- “1.º O Programa Permanente de Cooperação (...) terá um valor global único que resulta da adição dos subsídios atribuídos às AHB por cumprimento de despachos e protocolos nas seguintes áreas:*
- a) Participação para efeitos de segurança social relativa à entidade patronal;*
  - b) Participação com combustíveis, não incluindo os previstos para a prevenção e combate a incêndios florestais decorrentes de contrato de desenvolvimento;*
  - c) Participação para taxas de rádio;*
  - d) Participação relativa aos jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nos termos do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, e do Despacho Normativo n.º 26/2007.*
- 2.º O valor global do PPC em 2008 é o mais elevado dos valores apurados e relativos às participações referidas no n.º 1.º, nos anos 2006 ou 2007.*
- 3.º O valor apurado nos termos dos n.ºs 1.º e 2.º tem um crescimento global, em 2008, de 2,5 %, sendo 1,5 % distribuídos de forma igual por todas as AHB e 1 % distribuído de forma proporcional ao apurado no n.º 1.º*
- 4.º O valor a transferir para a Liga dos Bombeiros Portugueses e destinado ao Fundo de Protecção Social do Bombeiro será o equivalente a 2,5 % do valor global do presente PPC.*
- 5.º As transferências serão concretizadas por duodécimos, devendo ser apresentado recibo até ao 20.º dia dos meses de Julho, correspondente ao 1.º semestre, e de Janeiro, do ano seguinte, correspondente ao 2.º semestre.”*



## ANEXO II

### Lapsos e erros detectados na análise dos documentos de despesa relativos ao CNOS e aos CDOS

#### 1) Insuficiente informação existente na Unidade de Recursos Humanos e Financeiros sobre o pessoal contratado e respectivos seguros

- ◆ Não existe listagem nominal do pessoal contratado com a indicação da sua situação: categoria, índice ou se está afecto a funções de chefia ou a trabalho por turnos<sup>1</sup>. Esta informação é essencial para aferir o cumprimento das cláusulas estabelecidas nos protocolos.

Na sua resposta, a ANPC apresenta uma listagem actualizada do pessoal contratado pelas AHB ao abrigo dos protocolos, contendo as informações relevantes para o cálculo do montante a transferir para as AHB.

Relativamente ao pessoal afecto a funções de chefia ou a trabalho por turnos foi solicitada informação aos serviços, durante o trabalho de campo da auditoria. Analisada a informação constante da listagem fornecida em contraditório e confrontada com os pagamentos analisados, constata-se que 17 operadores auferem de subsídio de disponibilidade ou de turno, sem estarem afectos a funções de chefia ou trabalho por turnos. Não pondo em causa o exercício de funções de facto que justifiquem a manutenção daqueles subsídios, a documentação facultada não permite aferir da correcção desses pagamentos.

- ◆ Não há informação que associe inequivocamente as apólices de seguro financiadas ao pessoal contratado ou, nos casos em que é feita uma imputação mensal, indicação dos seus pressupostos.

Refira-se que, na sequência das questões colocadas durante o trabalho de campo da auditoria, as AHB de Maceira-Liz e de Viana do Castelo esclareceram as questões suscitadas.

A ANPC, na sua resposta refere que “(...) o facto das AHB’s fazerem seguros de grupo onde, além dos outros trabalhadores, também estão integrados os Operadores, dificulta ou mesmo impossibilita a individualização dos custos. Esta situação poderá ser devidamente corrigida após a criação do Centro de Recursos onde será integrado, exclusivamente, o pessoal que presta serviço nesta AN (Operadores e FEB).”.

#### 2) (Ponto removido após esclarecimentos prestados em sede de audição dos responsáveis)

*Nota: Nos pontos seguintes, em relação ao relato de auditoria, foram removidos os nomes das pessoas envolvidas.*

---

<sup>1</sup> A situação do pessoal pode apenas ser aferida pela informação constante dos recibos de vencimento.

---

### 3) Erros no processamento dos subsídios de refeição

- ◆ Subsídios de refeição pagos durante 12 meses, quando esta prestação não é devida durante as férias, por 2 AHB, estimando-se pagamentos a mais no montante global de € 3.369,08<sup>1</sup> (€ 975,26 da AHB de Barcarena, €1.152,58 e € 1.241,24 da AHB de Linda-a-Pastora, relativos ao CNOS e CDOS, respectivamente). A ANPC deverá zelar pela regularização desta situação.

A ANPC, na sua resposta, informa que: *“As AHB’s de Barcarena e de Linda-a-Pastora foram informadas que o pagamento do subsídio de refeição só é devido para 11 meses de cada ano (...)”* e remeteu documentação justificativa da rectificação do lapso pela AHB de Barcarena, no montante de € 1.152,58<sup>2</sup>, aguardando a regularização da AHB de Linda-a-Pastora.

- ◆ Pagamento de um valor fixo mensal de subsídio de refeição (€ 88,66, por trabalhador, correspondendo a 22 dias úteis) por 4 AHB (Barcarena, Maceira-Liz., Loures e Torres Vedras), não tendo em conta o número de dias úteis do mês.

Na sua resposta, a ANPC refere que: *“Estas entidades, normalmente, procedem aos acertos no mês em que pagam o Subsídio de Férias. Desde que aqueles acertos sejam correctamente efectuados, esta AN não via inconveniente neste procedimento. No entanto, para que haja uniformização ir-se-á solicitar que futuramente os pagamentos estejam de acordo com os dias úteis do mês a pagar.”*

### 4) Remunerações que não encontram correspondência ao previsto para os operadores

- ◆ Remunerações que excedem o valor previsto para o escalão mais elevado (€ 1.067,95), situação verificada nas AHB de:
  - ◇ Barcarena: 1 operador afecto ao CNOS, auferindo € 1.440,69.
  - ◇ Linda-a-Pastora: 1 operador afecto ao CNOS auferindo € 1.235,11 e 1 operador afecto ao CDOS de Lisboa auferindo € 1.208,53.
  - ◇ Almoçagem: 2 operadores afectos ao CDOS de Lisboa, auferindo € 1.148,55 e € 1.350,00.

Relativamente a estas situações, a ANPC, na sua resposta, explica genericamente que:

*“(…) desde a celebração do primeiro protocolo que se tem mantido no essencial o clausulado inicial.*

*Nos quadros de pessoal que neles constam só está prevista a categoria de Operadores.*

*Os colaboradores (...) que auferem remunerações que não se enquadram nos índices previstos, exercem cargos de chefia (Comandantes) ou desempenham outras funções (Assessoria) que embora inerentes à sua actividade, são superiores às exigidas aos Operadores. Face ao exercício daquelas funções são, desde o início, remunerados acima dos índices indicados.”*

---

<sup>1</sup> Estimativa considerando o número de trabalhadores que auferiram subsídio de refeição durante 12 meses: 38 operadores x 22 dias x € 4,03.

<sup>2</sup> Relativamente à estimativa, foi também descontado o subsídio de alimentação de dois trabalhadores que iniciaram funções em Abril de Maio de 2007.



## Tribunal de Contas

---

Como já foi referido, o pagamento de remunerações fora de um quadro regulamentar bem claro não terá sido a melhor solução.

- ◆ Remunerações sem correspondência aos índices dos operadores:
  - ◇ Barcarena: o pessoal afecto ao CNOS (com a excepção do caso acima referenciado), no início de 2007, enquanto não foi objecto de actualização salarial, auferia vencimentos de acordo com as tabelas previstas nos protocolos existentes para os CDOS. Os aumentos salariais não foram efectuados de acordo com a actualização da RMMG (4,4%), verificando-se, em 12 casos, um aumento de 5% e, num caso, um aumento de 7,4% (se considerarmos, simultaneamente, uma subida de escalão, teria também um aumento de 5%).

Quanto àquela excepção, a ANPC pelo seu ofício n.º 140/NORH.27.10, de 30-05-2007, autorizou um aumento de 1,5% para a remuneração desse operador, contudo, a AHB procedeu a um aumento de 5% (igual ao que aplicou aos restantes contratados afectos ao CNOS).

Uma operadora, iniciou funções a 01-04-2007, sendo, correctamente, remunerada pelo 1.º escalão de operadora de 2.ª classe, valor calculado com base na remuneração mensal mínima garantida de 2007. Em Junho, este salário foi objecto da actualização de 5%, com retroactivos a Abril. Uma vez que a sua remuneração fora estabelecida com base na remuneração mensal mínima garantida de 2007, não teria direito a actualização salarial.

Estas situações devem ser objecto de correcção, uma vez que não parece haver qualquer justificação para um aumento salarial superior ao previsto para a RMMG ou para a ANPC suportar encargos diferentes daqueles que autorizou.

Na sua resposta, a ANPC comprova ter remetido um ofício à AHB a solicitar a correcção das actualizações salariais e acrescenta que “(...) irá solicitar os comprovativos relativos à reposição de verbas indevidamente auferidas resultantes da aplicação incorrecta de vários aumentos salariais no mesmo ano.”.
  - ◇ Linda-a-Pastora: 1 operador afecto ao CNOS, auferindo de € 961,44, que não corresponde a nenhum dos índices previstos. Esta questão enquadra-se na explicação genérica da ANPC, anteriormente transcrita, no início do ponto 4).
- ◆ O subsídio de disponibilidade não corresponde a 25% da remuneração base, no caso de um contratado pela AHB de Linda-a-Pastora, que auferia a esse título € 330,00, quando 25% da remuneração base ascende apenas a € 206,54<sup>1</sup>. A ANPC, na sua resposta, esclarece que este operador presta, também, acessoria ao Comandante Distrital.

### 5) Subsídio de transporte

Este tipo de remuneração não foi previsto nos protocolos analisados. Contudo, é abonada a 6 técnicos afectos ao CNOS e a 17 afectos ao CDOS de Lisboa<sup>2</sup>. A análise dos recibos de vencimento permite identificar quatro formas diferentes de pagar este subsídio:

---

<sup>1</sup> Refira-se que, as horas extraordinárias pagas a este operador (Maio e Junho) foram calculadas considerando que o subsídio de disponibilidade correspondia a 25% do vencimento base.

<sup>2</sup> Este subsídio terá sido atribuído aquando da conversão dos centros de coordenação de socorros regionais em serviço distritais, para compensar o acréscimo de deslocação. No entanto, não foi apresentado qualquer documento em que essa decisão tivesse sido exarada.

- 
- ◆ Pago durante 11 meses, não sendo devido durante o mês de férias, o que é compatível com a sua natureza de compensação pela deslocação efectuada (8 operadores, dos quais 5 contratados pela AHB de Almoçageme e 3 pela AHB de Torres Vedras);
  - ◆ Pago durante 12 meses (12 operadores, dos quais 11 contratados pela AHB de Linda-a-Pastora, 5 afectos ao CNOS e 6 afectos ao CDOS de Lisboa e 1 pela AHB de Loures);
  - ◆ Pago durante 13 meses (1 operador contratado pela AHB de Loures, que recebeu em duplicado nos meses de Março e Abril, não lhe sendo pago em Maio<sup>1</sup>);
  - ◆ Pago durante 14 meses, isto é, também incluído para o cálculo do valor dos subsídios de férias e Natal (2 operadores contratados pela AHB de Linda-a-Pastora, 1 afecto ao CNOS e outro ao CDOS de Lisboa).

Não parece haver motivo de ordem técnica para esta disparidade de critérios, devendo a ANPC proceder ao levantamento global da situação e à respectiva regularização.

Na sua resposta, a ANPC refere que: *“Tratando-se de uma compensação pela deslocação efectuada só deverá ser pago durante 11 meses do ano civil (...) [pelo que] irá solicitar àquelas entidades a respectiva correcção (...)”*.

#### **6) Pagamento de retroactivos<sup>2</sup>**

Foram pagos retroactivos em excesso a três operadores, em Junho de 2007, pela AHB de Almoçageme, tendo a ANPC, em sede de contraditório, comprovado a sua correcção, no montante de € 820,05<sup>3</sup>.

#### **7) Despesas com horas extraordinárias**

Os procedimentos relativos ao pagamento de horas extraordinárias foram analisados junto do CDOS de Lisboa, verificando-se que é mensalmente (e por AHB) elaborado um mapa indicando, por operador, o número de horas extraordinárias (discriminado pelo respectivo acréscimo de remuneração<sup>4</sup>) e correspondente valor devido. Este mapa é remetido à respectiva AHB e os pagamentos devidos são processados nos recibos de vencimento.

Da análise efectuada a estas despesas<sup>5</sup> verificou-se que o valor horário pago pela AHB de Loures a uma operadora, em Março e Abril, foi incorrectamente calculado: deveriam ter sido pagos os valores indicados pelo CDOS (€ 222,63 e € 267,16, respectivamente) e a AHB pagou € 267,15 e € 320,58, respectivamente, pelo que foram pagos € 97,94 a mais, situação que deverá ser regularizada.

---

<sup>1</sup> O valor indicado no recibo respeitante a Maio como pago a título de “ajudas de custo” (subsídio de transporte) corresponde, efectivamente, a acerto do valor devido a título de horas extraordinárias.

<sup>2</sup> Neste ponto, relativamente ao relato de auditoria, foram removidos três parágrafos, após esclarecimentos prestados em sede de contraditório.

<sup>3</sup> Em relação ao relato de auditoria foi removido o quadro com o apuramento dos valores a corrigir.

<sup>4</sup> De acordo com o artigo 258.º do Código do Trabalho, a prestação de trabalho suplementar em dia normal de trabalho confere ao trabalhador o direito ao acréscimo de 50% da retribuição na primeira hora, 75% nas horas ou fracções subsequentes. Já o trabalho suplementar prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado confere ao trabalhador o direito a um acréscimo de 100% da retribuição, por cada hora de trabalho efectuada.

<sup>5</sup> Foi removido um parágrafo, relativamente ao conteúdo do relato de auditoria, face aos esclarecimentos prestados em sede de contraditório.





## Tribunal de Contas

---

Na sua resposta a ANPC informa que esta situação resultou: *“De acordo com a resposta da AHB (...) de uma avaria no sistema informático (...) A anomalia do sistema e a correcção dos valores foram regularizados em Maio de 2007.”*. Não se compreende a resposta da ANPC uma vez que, nesse mês, nem no recibo da operadora, nem no balancete foi possível identificar tal dedução<sup>1</sup>.

Em termos gerais verificou-se que as AHB de Loures e Linda-a-Pastora pagam retroactivos de horas extraordinárias, o que não acontece com as AHB de Almoçageme e Torres Vedras. A ANPC deverá emitir instruções gerais para as AHB, para uniformização do procedimento.

Na sua resposta, a ANPC, informa que *“(...) a AHB de Torres Vedras procedeu ao seu pagamento em conjunto com os retroactivos dos vencimentos e dos subsídios de turno (...)”*, apresentando cópia dos correspondentes recibos de vencimento e a indicação da parte que corresponderia às horas extraordinárias. Contudo, os valores indicados correspondem a cerca de metade do montante apurado em auditoria, o que se deverá a não estar a ser considerado o acréscimo de 100% da retribuição por hora trabalhada<sup>2</sup>.

Relativamente à AHB de Almoçageme, a ANPC informa que *“(...) foi solicitado o mapa de 2007 e os recibos que comprovam os pagamentos.”*.

### 8) Outras situações pontuais<sup>3</sup>

- ◆ A ANPC remeteu, nos meses de Janeiro a Maio, para a AHB de Linda-a-Pastora e, nos meses de Outubro a Dezembro, para a AHB de Barcarena, mapas denominados “Despesas com elementos de comando de serviço ao CNOS”, assinados pelo Comandante Operacional Nacional. Destes mapas consta o nome da pessoa, o número de horas de serviço prestadas em período nocturno, ao fim de semana e nos feriados, bem como o total a receber.

A ANPC, questionada quanto a esta situação, remeteu, como já referido, mapa discriminando as funções desempenhadas por cada operador.

Constatou-se que três das pessoas mencionadas nestas listagens estavam também a ser remuneradas pela ANPC ao abrigo dos protocolos celebrados com as AHB, auferindo mensalmente de vencimento base, subsídio de alimentação, subsídio de disponibilidade, subsídio de transporte e trabalho suplementar, devidamente evidenciados nos respectivos recibos de vencimento processados pelas AHB, o que não acontece com os valores evidenciados no mapa de “Despesas com elementos de comando de serviço ao CNOS”.

A ANPC, questionada quanto ao financiamento destes pagamentos, não incluídos no recibo de vencimento, na sua resposta, apresentou cópia de um ofício remetido à AHB de Barcarena informando *“(...) da obrigatoriedade de incluir esses suplementos nos recibos de vencimento e de os sujeitar aos descontos legais em vigor (...)”*. Idêntica comunicação deverá ser remetida a todas as AHB que processem estas despesas.

---

<sup>1</sup> Os valores pagos à operadora a título de “horas suplem100”, “feriados 100” e “ajudas de custo” totalizam o valor de horas extraordinárias calculado pelo CDOS para esse mês (€ 356,22).

<sup>2</sup> Refira-se que, de acordo com estes elementos, não foram pagos retroactivos do subsídio de alimentação, no valor de € 8,80 por operador.

<sup>3</sup> Neste ponto foram retiradas observações relativas a cinco situações, em virtude dos esclarecimentos prestados referentes a quatro destes casos e da regularização de € 991,38, referente ao quinto caso.

- ◆ Uma operadora, contratada pela AHB de Barcarena, em Março, recebeu € 345,65 a título de compensação. Foi solicitado à ANPC que esclarecesse a que título esta remuneração era devida, uma vez que o contrato de trabalho teve início a 01-04-2007. Na sua resposta, a ANPC informa que “(...) *houve serviços que [a operadora] prestou a esta AN, antes daquela data (...) que tiveram de ser remunerados.*”.

## 9) Despesas administrativas

O quadro seguinte apresenta, por AHB analisada, as despesas administrativas previstas nos protocolos e as pagas durante 2007 e respectiva diferença.

**Quadro V.1 – Despesas administrativas, por AHB**

(em euros)

Serviço	AHB	Protocolo (1)	Pessoal previsto no protocolo (2)	Despesas administrativas anuais (2007) (3)	Pago face ao previsto (4)=(3)-(1)
CNOS	Barcarena	Não celebrado	-	5 000,00	n.a.
	Linda-a-Pastora	Não celebrado	-	7 260,00	n.a.
CDOS Leiria	Maceira-Liz	4987,98	5	4 988,04	0,06
CDOS Lisboa	Almoçageme	4987,98	5	20 600,00	15 612,02
	Linda-a-Pastora	4987,98	5	7 200,00	2 212,02
	Loures	(a) 4300,72	5	4 840,00	539,28
	Torres Vedras	4987,98	5	4 987,92	-0,06
CDOS Viana do Castelo	Viana do Castelo	Não localizado pelos serviços	-	4 987,96	n.d.

(a) O protocolo estipulava que seria um acréscimo de 10% sobre as despesas com pessoal, o que, em 2007, corresponde a este valor.

n.a. Não aplicável.

n.d. Não determinado.

Fonte: Protocolos celebrados com as AHB e balancetes mensais elaborados pelas AHB.

Como evidencia o quadro, para três AHB os valores pagos excedem substancialmente os previstos nos protocolos, situação que a ANPC deverá regularizar.

Na sua resposta, a ANPC informa que:

*“No que respeita à AHB de Almoçageme, o ex. Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil entendeu que aquele montante (€ 4.987,98) não era suficiente para reembolsar aquela entidade dos encargos resultantes da instalação do CCO nas instalações daquela Associação. Para compensação das despesas entendeu-se que o apoio deveria corresponder a 10% das despesas apresentadas. Esta decisão nunca foi aditada ao Protocolo existente.*

*Neste momento com a passagem do CDOS (ex-CCO) para Lisboa e a consequente desocupação das instalações da AHB deixou de ter justificação a alteração introduzida.*

*Assim, esta AN a partir do próximo mês de Outubro de 2008 (inclusive) irá cumprir o disposto no Protocolo (...)*

*No que respeita às AHB's de Linda-a-Pastora e Loures também irá dar cumprimento aos Protocolos celebrados.”*

Observe-se que embora a ANPC esteja a tomar, para o futuro, as medidas correctivas necessárias, não indica qualquer intenção de recuperar as verbas indevidamente pagas. Relativamente à AHB de



J

## Tribunal de Contas

---

Almoçageme, face aos esclarecimentos prestados e uma vez que à data da auditoria o CDOS já funcionava em Lisboa, a ANPC deverá reportar essa recuperação à data de desocupação das instalações cedidas (não mencionada na sua resposta). Em relação às AHB de Linda-a-Pastora e Loures, a ANPC não justifica o pagamento superior ao previsto no protocolo, pelo que deverá zelar pela reposição das verbas em causa.

---

## **ANEXO III**

### **Resposta da Autoridade Nacional de Protecção Civil**

Da resposta, constante deste anexo, por não serem relevantes, foram retirados os nomes de pessoas. A resposta integral consta do Processo de Auditoria.



MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA



C/C  
Ex.mo Senhor  
Dr. Adelino Mendes  
M.I. Chefe de Gabinete de Sua Excelência o  
Secretário de Estado da Protecção Civil  
Praça do Comércio  
Ala Oriental

1128-802 LISBOA

Ex.mo Senhor  
Director-Geral da  
Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069 - 045 LISBOA

Vossa ref./Your ref.      Vossa data/Your date      Nossa ref./Our ref.      Data/Date  
OF/4675/URHF/2008

Assunto/Subject: Relato de auditoria aos "Apoios concedidos pela Autoridade Nacional de Protecção Civil (ano 2007)"

*Senhor Director Geral:*

Acuso a recepção do Relato mencionado em epígrafe ao qual prestei a melhor atenção.

Para os efeitos previstos no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, permita-me que me pronuncie sobre partes do supra referido Relato respondendo a alguns dos itens indicados no ponto "1.3-Conclusões e recomendações". Por uma questão de metodologia segue-se a mesma ordem do referido ponto.

## I-ANÁLISE E RESPOSTA ÀS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### A) Legalidade e regularidade

#### a.1) Pessoal remunerado pela ANPC através de transferências para as associações humanitárias de bombeiros

Conforme foi constatado pela equipa de auditoria, a contratação dos Operadores é feita através das Associações Humanitárias de Bombeiros. Este procedimento que teve o seu início em 1989 e que ainda hoje se mantém, deve-se à impossibilidade que esta Autoridade Nacional

Av. do Forte em Carnaxide | 2794-112 Carnaxide - Portugal  
Tel.: + 351 21 424 71 00 | Fax: + 351 21 424 71 80  
www.protecçãocivil.pt  
geral@prociiv.pt



(AN), e os diversos Serviços que a precederam, têm de contratarem directamente aqueles trabalhadores.

Aquela contratação passaria, nomeadamente, pela criação de lugares no quadro de pessoal e aprovação de quotas de descongelamento, o que nunca aconteceu.

Recorde-se que se trata de trabalhadores que não tem vínculo à Administração Pública.

A necessidade urgente de responder no âmbito da protecção e socorro às populações levou à adopção desta solução que obviamente nunca foi a desejável.

É uma solução que além de não ser a mais económica leva, independentemente das normas que já tenham sido exaradas, a procedimentos diferenciados, face às cerca de 30 AHB's envolvidas.

Tem havido por parte desta AN um grande esforço na uniformização dos citados procedimentos, nomeadamente, mantendo o essencial do clausulado inicial dos contratos (alguns já com quase 30 anos). Apesar de todo este esforço não se poderá esquecer que os Operadores são, de facto e de direito, trabalhadores daquelas entidades, embora dependam hierárquica e funcionalmente desta AN.

No que respeita ao pagamento de Despesas com Pessoal com a utilização da rubrica orçamental (04-Transferências Correntes) afigura-se-me, salvo melhor opinião, que face ao enquadramento jurídico do trabalhador (integra os quadros de pessoal da AHB), não existe outra opção que não seja o reembolso daqueles encargos à AHB com a utilização daquela rubrica orçamental.

Como já foi supra referido, esta situação, que já vem desde 1989, carece de uma solução definitiva tendo, no decorrer das várias legislaturas, levado ao estudo, mais ou menos aprofundado, de diversas hipóteses.

Porque, como até esta data, ainda não foi encontrada uma solução, celebrou-se em 12 de Junho de 2008, entre a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e o Instituto

Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa um Protocolo de Cooperação (anexo 1) com o objectivo de "...definir um modelo jurídico-organizacional para a criação e implementação de uma Agência de Protecção e Socorro."

De acordo com o disposto na alínea b) da cláusula 2ª deverá também ser elaborado um modelo jurídico-organizacional para a criação e implementação de um Centro de Recursos de Protecção e Socorro considerando que este *"...deverá consolidar um modelo de conceptualização que seja resultante de uma parceria publico-privada, através da institucionalização de um centro de recursos humanos que incorpore uma vertente operacional e comunicacional, bem como um centro de prestação de serviços de modo a assegurar a sua eficácia e a sua sustentabilidade operacional, pedagógica e financeira."*

Será neste Centro de Recursos que se procederá, após um levantamento exaustivo das necessidades, à integração, dos Operadores e dos elementos da Força Especial de Bombeiros (FEB). Esta integração permitirá a desejada uniformização mencionada no Relato de auditoria.

Existe neste momento uma enorme expectativa numa solução a apontar pelo ISCTE, resultante do referido estudo, que permita a regularização de situações que se arrastam há décadas.

#### **a.2) Cálculo do apoio financeiro à Liga de Bombeiros Portugueses e prestação de contas**

A diferença indicada resulta da homologação, em Fevereiro de 2007 da AHB de Vila Nova de Milfontes. Esta homologação tem implicações nos montantes a distribuir à Liga dos Bombeiros Portugueses. Assim, o valor pago a mais de € 1.783.09, apurado no decorrer da auditoria, resulta da rectificação dos cálculos por causa da citada homologação (€ 1.782,83) e do arredondamento (€ 0.26).

No que concerne à ausência de controlo, por parte desta Autoridade Nacional, relativa à aplicação das verbas transferidas para a Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) será de referir a duvidosa competência desta AN para o fazer. A LBP é uma entidade autónoma e independente,

não parecendo assim possível, sem uma alteração legislativa desejável, proceder ao referido controlo.

### **a.3) Aprovação das contas da Escola Nacional de Bombeiros**

Com a publicação do Decreto-Lei nº 75/2007, de 29 de Março foi reestruturado o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e criada a Autoridade Nacional de Protecção Civil.

Dispõe o artigo 9º do citado Decreto-Lei que:

*1-A ANPC é dirigida por um presidente, coadjuvado por três directores nacionais, cargos de direcção superior de primeiro e segundo grau respectivamente*

*2- É ainda órgão da ANPC o Conselho Nacional de Bombeiros.*

Face a esta legislação foi suprimido o Conselho Administrativo, estando assim suplantada a questão de um dos elementos também pertencer ao Conselho Fiscal da Escola Nacional de Bombeiros (ENB) conforme é referido no Relato de auditoria.

Ainda neste âmbito convirá referir que o Relatório e Contas de 2006 da ENB foi aprovado na Assembleia-Geral, de 30 de Março de 2007, daquela Escola. São membros da Assembleia-Geral o Presidente da ENB, o Presidente do Ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (actual Presidente da ANPC) e o representante da Liga dos Bombeiros Portugueses.

O próximo Relatório e Contas será, nos termos do Protocolo constitutivo da Escola, aprovado pelo Presidente da ANPC.

## **B) Economia, eficiência e eficácia**

### **b.1) Seguros de acidentes de trabalho**

Conforme foi referido no ponto a.1) supra, um dos objectivos do Protocolo com o ISCTE é a criação de um Centro de Recursos de Protecção e Socorro que integrará um Centro de Recursos Humanos. É neste último Centro que serão colocados os Operadores e o pessoal que integra a





MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA



*Sever*

Força Especial de Bombeiros, cujos elementos, na presente data, são contratados da mesma forma que os Operadores (via AHB's).

Após aquela integração ir-se-á iniciar o procedimento concursal relativo aos seguros.

O referido procedimento levaria sobretudo a uma uniformização de critérios, por não estar dependente da citada avaliação, e a uma economia de escala face ao número de apólices em causa.

No que respeita à situação actual, convirá referir que a diferença de valores que hoje existe, reembolsados às AHB's por esta AN, tem origem nos diferentes clausulados, estabelecidos entre as diferentes AHB's e as Companhias de Seguros, nomeadamente, no que respeita ao factor risco cuja avaliação foi valorizada por cada AHB.

### C) Fiabilidade do sistema de controlo interno

#### c.1)-Clarificação das regras relativas a adiantamentos no âmbito das equipas de combate a incêndios

A atribuição de um adiantamento de € 1.000,00 ou de € 2.000,00, respectivamente para uma ou duas ou mais equipas de ECIN's, a cada AHB que integrasse o DECIF 2007, destinava-se a aliviar a carga financeira inicial suportada por aquelas entidades aquando da constituição das equipas.

Após o término do Dispositivo de 2007 foi possível, a esta AN, avaliar o impacto daquela medida. Concluiu-se que não se justificava a sua manutenção para o ano em curso.

Assim, para o DECIF 2008, foi retirado esse adiantamento tendo em sua substituição sido definidas novas datas de pagamento às AHB's. Para uma melhor elucidação elaborou-se o quadro seguinte:

DECIF 2007	DECIF 2008
Pagamento entre os dias 10 e 20 do mês seguinte	Pagamento até ao último dia útil de cada mês



MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA



*Revis*

Esta antecipação nos pagamentos em relação ao DECIF de 2007 traduz a preocupação desta AN em garantir o financiamento atempado das AHB's envolvidas. Foi suplantada a questão do pouco impacto dos adiantamentos e, mais importante, garantido o pagamento no próprio mês às ECIN's. Anexam-se a Circular do DECIF 2007 e extracto da DECIF 2008 (anexo2).

### **c.2) Fiscalização e controlo das equipas de combate a incêndios**

No que concerne à regularização financeira das verbas indevidamente recebidas, esta Autoridade Nacional irá, no corrente mês, após audiência dos responsáveis das respectivas AHB's, proceder à dedução daqueles valores nos montantes das ECIN's relativos ao mês de Outubro de 2008. Nos casos em que as verbas a pagar sejam inferiores ao da reposição, será emitida uma guia de reposição pela diferença.

Convirá referir que a decisão consubstanciada no Despacho do Presidente da ANPC, de 29 de Outubro de 2007, (anexo 3) não pôde ser executada por naquela data, e desde 15 de Outubro, o Dispositivo ter já sido desmobilizado. Decorrem, no entanto, os procedimentos legais conducentes à eventual devolução das quantias pagas, nomeadamente a audição em sede de contraditório das AHB's referidas.

### **c.3) Falta de documentação essencial ao controlo das despesas com pessoal que presta serviço no CNOS e CDOS**

No que concerne a este ponto verifica-se que no "ANEXO II" integrado neste Relato de auditoria estão vertidos "Lapsos e erros detectados na análise dos documentos de despesa relativos ao CNOS e aos CDOS" (anexo 4).

As questões suscitadas naquele anexo, às quais se passa a responder seguindo a mesma ordem, enquadram-se nas referidas neste ponto.

### **1) Insuficiente Informação existente na Unidade de Recursos Humanos e Financeiros sobre o pessoal contratado e respectivos seguros**

Na listagem inicialmente entregue não era indicado o pessoal que exercia outras funções, nomeadamente, as de chefia. Anexa-se nova listagem já com os elementos solicitados (anexo 5).

No que concerne aos Protocolos dos Operadores concorda-se que, algumas das questões suscitadas no Relato de auditoria deveriam ter sido vertidas em aditamentos aos diversos Protocolos, nomeadamente, no que respeta ao exercício de determinadas funções. Contudo, este procedimento não foi adoptado porque, houve sempre a preocupação de não alterar o clausulado inicial. As alterações levariam inevitavelmente a divergências ainda maiores entre os Operadores. Manteve-se assim, no essencial, aquele clausulado que, recorde-se, tem quase 30 anos.

No fim do ano de 2007, com a publicação de nova legislação laboral, houve necessidade de actualizar os Protocolos, continuando, no entanto, a manter-se, no essencial, o texto inicial pelo motivo supra referido.

Tem havido por parte desta AN, dos Serviços que a precederam e das diversas Tutelas um total empenho na procura de uma solução definitiva para os Operadores. Esta solução passará futuramente pelo Centro de Recursos (ponto a.1) deste ofício).

Relativamente às apólices de seguro, o facto de as AHB's fazerem seguros de grupo onde, além dos outros trabalhadores, também estão integrados os Operadores, dificulta ou mesmo impossibilita a individualização dos custos. Esta situação poderá ser devidamente corrigida após a criação do Centro de Recursos onde será integrado, exclusivamente, o pessoal que presta serviço nesta AN (Operadores e FEB).

Convirá referir que esta dificuldade só se verifica para os Operadores. Os reembolsos dos seguros da Força Especial de Bombeiros - FEB (contratados da mesma forma que os Operadores) só são pagos mediante a apresentação de declaração nominal da seguradora e respectivo recibo de pagamento. A FEB foi criada em 2007, tendo sido definidas e aplicadas regras no sentido de se evitarem situações análogas às dos Operadores.



MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA



*suave*

### **2-Divergências no preenchimento dos balancetes mensais**

Por lapso, a AHB de Loures apresentou os valores trocados nos Balancetes. No do CNOS deveria constar € 5.500,00 e no do CDOS € 3.000,00 (anexo 6).

Na AHB de Linda-a-Pastora, a diferença de € 308,00 diz respeito ao pagamento dos retroactivos dos vencimentos do ano de 2006. Este montante não foi pago com a transferência mensal (€ 16.500,00). A AHB, correctamente adicionou-o ao Balancete tendo resultado o valor de € 16.808,00 (anexo 7).

Ainda naquela AHB, o montante de € 280,00 provém de um erro de soma no Balancete de Outubro de 2006 que, após ter sido detectado pela AHB, foi rectificado no Balancete de Janeiro de 2007 dando assim a ideia errada de um excedente naquele montante (anexo 8).

### **3-Erros no processamento dos subsídios de refeição**

As AHB's de Barcarena e de Linda-a-Pastora foram informadas que o pagamento do subsídio de refeição só é devido para 11 meses de cada ano.

AHB de Barcarena já procedeu à correcção dos valores indevidamente pagos no ano de 2007, em Junho de 2008 (anexo 9) aguardando-se a regularização de Linda-a-Pastora.

Tem sido adoptado por algumas AHB's o pagamento de um valor fixo mensal, de subsídio de refeição independentemente dos dias úteis que cada mês tem.

Estas entidades, normalmente, procedem aos acertos no mês em que pagam o Subsídio de Férias. Desde que aqueles acertos sejam correctamente efectuados, esta AN não via inconveniente neste procedimento. No entanto, para que haja uniformização ir-se-á solicitar que futuramente os pagamentos estejam de acordo com os dias úteis do mês a pagar.

No que concerne ao montante de € 173,80 pago ao Operador [REDACTED], cumpre informar que respeita aos meses de Novembro de 2007 a Janeiro de 2008 (anexo 10) discriminados na seguinte forma:

*pesar*

Meses	Valores (€)
Novembro de 2007	11,85
Novembro de 2007 (1 dia)	3,95
Dezembro de 2007	71,10
Janeiro de 2008	86,90
<b>TOTAL</b>	<b>173,80</b>

Este montante só veio a constar no Balancete de Janeiro de 2008.

#### ***4-Remunerações que não encontram correspondência ao previsto para os operadores***

Como já foi supra referido desde a celebração do primeiro Protocolo que se tem mantido no essencial o clausulado inicial.

Nos quadros de pessoal que neles constam só está prevista a categoria de Operadores.

Os colaboradores, referidos no Relato de auditoria, que auferem remunerações que não se enquadram nos índices previstos, exercem cargos de chefia (Comandantes) ou desempenham outras funções (Assessoria) que embora inerentes à sua actividade, são superiores às exigidas aos Operadores. Face ao exercício daquelas funções são, desde o início, remunerados acima dos índices indicados.

- No que respeita às percentagens de actualização dos vencimentos foi solicitada à AHB de Barcarena que procedesse às correcções necessárias de acordo com o ofício oportunamente enviado por esta AN e com o relato da equipa de auditoria (anexo11).

Em Junho de 2008 aquela AHB procedeu ao reposicionamento do Comandante [REDACTED] e das Operadoras [REDACTED] e [REDACTED]. Esta AN irá solicitar os comprovativos relativos à reposição de verbas indevidamente auferidas resultantes da aplicação incorrecta de vários aumentos salariais no mesmo ano.



*peva*

No que concerne ao Subsídio de Disponibilidade de € 330,00 (anexo 13) em vez de € 206,54 (25% da remuneração base) atribuído ao Operador [REDACTED] deve-se, também neste caso, ao facto de além de exercer as funções de Operador prestar assessoria ao Comandante Distrital.

#### **5-Subsídio de transporte**

Tratando-se de uma compensação pela deslocação efectuada só deverá ser pago durante 11 meses do ano civil.

Tendo sido verificado que, pelo menos, as AHB's de Linda-a-Pastora e Loures procederam ao pagamento, nalguns casos, de 15 meses de subsídio de transporte, esta AN irá solicitar àquelas entidades a respectiva correcção a efectuar nos próximos vencimentos a pagar.

Ainda sobre este assunto a AHB de Loures, no que respeita à Operadora [REDACTED] detectou que aquela recebeu em duplicado o Subsídio de Transporte (250 €) nos meses de Março e Abril de 2007. Em Maio procedeu à devida rectificação, ou seja, não lhe foi pago o Subsídio.

#### **6-Pagamento de retroactivos**

Ao invés do referido no relato de auditoria a Operadora [REDACTED] não recebeu reactivos a Janeiro de 2007 mas sim a Fevereiro de 2007 por ser nesse mês que completava três anos no escalão (anexo 14).

O aumento de 7,5% da Operadora [REDACTED] deve-se ao facto de até Setembro de 2007 auferir pelo índice 2,00 de vencimento base. Em Outubro de 2007 passou para o índice 2,15 com efeitos retroactivos a Agosto, mês em que tinha feito três anos de permanência no escalão anterior. A diferença entre os dois índices dá um aumento de cerca de 7,5%.

No que concerne aos retroactivos pagos aos Operadores [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED], esta AN solicitou à AHB de Almoçageme que procedesse à sua verificação. A rectificação foi efectuada no passado mês de Maio (anexo 15).

Relativamente ao Operador ██████████, por lapso o vencimento não foi actualizado em 2006. Esta actualização foi feita, com efeitos retroactivos, em Março de 2007. Após esta actualização haveria que fazer a de 2007.

A actualização de vencimento, desde que não respeite à subida de índice é, desde que a lei não disponha em contrário, feita com efeitos a Janeiro (de acordo com o teor do diploma que publica o aumento).

#### ***7-Despesas com horas extraordinárias***

De acordo com a resposta da AHB de Loures, foi uma avaria no sistema informático que levou a que fosse considerado o vencimento base e o subsídio de turno em duplicado para o cálculo do pagamento das horas extraordinárias à Operadora ██████████. Esta situação levou ao pagamento indevido de € 44,52. Em Abril pelo mesmo motivo foram pagos indevidamente mais € 53,42, o que perfaz € 97,94. A anomalia do sistema e a correcção dos valores foram regularizados em Maio de 2007.

No que respeita ao Operador ██████████ anexam-se cópias dos documentos relativos às horas extraordinárias (€ 230,20) e às ajudas de custo (€ 56,72) devidamente visadas pelo Comandante Distrital de Operações de Setúbal onde o Operador estava, na altura, a prestar serviço (anexo 16). As horas extraordinárias e ajudas de custo só são pagas se foram visadas pelo Comandante Distrital onde se enquadra a AHB ou caso o Operador esteja deslocado, onde este presta serviço.

Quanto ao pagamento de retroactivos de horas extraordinárias, a AHB de Torres Vedras procedeu ao seu pagamento em conjunto com os retroactivos dos vencimentos e dos subsídios de turno, conforme se comprova nos recibos que se anexam (anexo 17).

A AHB de Almoçageme enviou os mapas de pessoal relativos ao ano de 2007 com o cálculo dos retroactivos (anexo 18). Dado que naqueles não são referidas as horas extraordinárias foi solicitado o mapa de 2007 e os recibos que comprovam os pagamentos.

*psur*

**8-Outras situações pontuais**

Relativamente ao montante de € 504,87, a AHB de Almoçame no Balancete de Janeiro de 2006 indicou como “Despesas com Pessoal” o valor de € 11.435,69 em vez de € 11.940,56 conforme consta no “Mapa de Líquidos”. A diferença existente corresponde ao montante indicado no relato de auditoria (€ 504,87). Este lapso só foi detectado pela AHB em Janeiro de 2007 e rectificado no Balancete de Fevereiro de 2007 (anexo 18-a).

De acordo com o solicitado remetem-se cópias dos recibos de vencimentos da AHB de Linda-a-Pastora, enquadrando-se nestas as do [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED] (anexo 19).

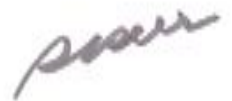
A diferença existente resulta do pagamento da baixa relativa ao mês de Junho de 2007. A AHB de Linda-a-Pastora pagou indevidamente o valor de € 265,88 ao trabalhador [REDACTED]. Esta situação foi rectificada no Balancete do mês de Maio de 2008 (anexo 20).

O Operador [REDACTED] foi superiormente autorizado a fazer o seu estágio, não remunerado, na ANPC, na área de informática, em virtude de o mesmo estar a frequentar um curso tecnológico e a realização do estágio ser condição necessária para obtenção de equiparação ao 12º ano de escolaridade.

- No que concerne às funções desempenhadas pelos elementos contratados pelas diversas AHB e que prestam serviço nesta AN já foi anexada a listagem de pessoal (anexo 5) com as respectivas funções.

Relativamente às funções específicas desempenhadas no CNOS e não incluídas nos recibos de vencimentos, esta AN informou a AHB de Barcarena da obrigatoriedade de incluir esses suplementos nos recibos de vencimento e de os sujeitar aos descontos legais em vigor (anexo 21).





O Operador ██████████ que iniciou funções em Maio de 2007 recebeu de acordo com a AHB de Barcarena 8 e não 10 duodécimos de Subsídio de Natal.

A AHB enviou cópia do recibo (anexo 22) e apresenta os seguintes cálculos:

Venc. base € 1.073,77 + € 268,44 (sub.disponibilidade) = € 1.342,21 : 12 = € 111,85

€ 111,85 X 8 meses = € 894,80 (valor efectivamente recebido)

A ANPC através do ofício nº 4253, de 08/06/08 informou que o valor não estava correcto, pelo que foi corrigido, então temos:

Venc.base € 1.068,00 + € 267,00 (sub.disponibilidade) = € 1.335,00 : 12 = € 111,25

€ 111,25 x 8 meses = € 890,00 (valor que deveria ter recebido)

O montante de € 4,80, recebido a mais, já foi corrigido.

No que respeita à Operadora ██████████ embora nos termos do contrato, só tenha iniciado funções em 1 de Abril de 2007, houve serviços que prestou a esta NA, antes daquela data, no montante de € 345,65 que tiveram que ser remunerados.

#### ***9-Despesas administrativas***

No que respeita à AHB de Almoçageme, o ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil entendeu que aquele montante (€ 4.987,98) não era suficiente para reembolsar aquela entidade dos encargos resultantes da instalação do CCO nas instalações daquela Associação. Para compensação das despesas entendeu-se que o apoio deveria corresponder a 10% das despesas apresentadas. Esta decisão nunca foi aditada ao Protocolo existente.

Neste momento com a passagem do CDOS (ex-CCO) para Lisboa e a conseqüente desocupação das instalações da AHB deixou de ter justificação a alteração introduzida.

Assim, esta AN a partir do próximo mês de Outubro de 2008 (inclusive) irá cumprir o disposto no Protocolo pagando despesas administrativa até ao montante de € 4.987,98.

No que respeita às AHB's de Linda-a-Pastora e Loures também irá dar cumprimento aos Protocolos celebrados.



Relativamente às incorrecções detectadas nos montantes pagos ao CNOS e CDOS que também estão vertidas no ANEXO II que é parte integrante do Relato já foram dadas as respectivas justificações no ponto c.3).

Quanto aos valores relativos às BHT's pagos às AHB's de Cernache do Bonjardim e Alcanede anexam-se as respectivas guias de reposição (anexo 25) estando assim a situação regularizada.

#### **c.7) Publicitação dos Apoios**

Esta AN irá proceder à verificação das divergências mencionadas por essa auditoria e caso se confirmem procederá à sua rectificação.

### **II-Outras referências apresentadas no relato de auditoria**

#### **Reembolso dos encargos com a segurança social**

No que concerne ao reembolso dos encargos patronais de acordo com o disposto no Despacho Conjunto do Ministro das Finanças e do Plano, da Administração Interna e dos Assuntos Sociais, de 24 de Agosto de 1982 esta Autoridade Nacional procedeu até ao fim do passado mês de Janeiro de 2008 ao reembolso dos encargos patronais com a segurança Social de todo o pessoal que integra os quadros das respectivas AHB's.

Embora, de acordo com o teor do relato de auditoria dessa Direcção-geral possa ser questionado se os encargos com a segurança Social deveriam dizer respeito exclusivamente ao pessoal operacional o que é facto é que o supra referido despacho não prevê a exclusão dos outros trabalhadores.

Convirá referir que a partir do mês de Fevereiro de 2008 o montante relativo àqueles reembolsos é uma das componentes do Programa Permanente de Cooperação para 2008. A partir daquele mês, inclusive, não foram pagos reembolsos que respeitem a meses posteriores ao do passado mês de Janeiro.



MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA



### III-NOTAS FINAIS

Tem sido uma grande preocupação desta Autoridade Nacional, o procurar soluções que permitam evitar algumas das situações referidas no relato de auditoria, nomeadamente, no âmbito dos Operadores, ou no do financiamento dos Corpos de Bombeiros.

Embora algumas dessas situações já tenham sido resolvidas mediante a publicação recente de legislação quer no âmbito financeiro (Programa Permanente de Cooperação) quer na da regulamentação da actividade dos Bombeiros, há outras (Operadores e FEB) que requerem uma solução e regularização urgente e definitiva.

Espera-se que a resolução da situação do pessoal contratado pelas AHB's mas que efectivamente presta serviço para esta AN possa ser apresentada pelo ISCTE, fruto do Protocolo celebrado.

A inclusão dos Operadores e da FEB num Centro de Recursos, permitiria, não só, um tratamento igual para todos os trabalhadores envolvidos (evitava a dispersão por cerca de 30 AHB's que definem as suas próprias regras) como também a criação de sinergias que levariam, inevitavelmente, a uma poupança de meios e recursos financeiros.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração.*

O Presidente

Arnaldo Cruz



**Tribunal de Contas**  
*Direcção-Geral*

**EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS**

(Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de Maio)

Departamento de Auditoria \_\_\_I\_\_\_

Proc.º n.º 44/08 – AUDIT  
Relatório n.º

**Entidades fiscalizada:** Autoridade Nacional de Protecção Civil (ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil)

**Entidade devedora:** Autoridade Nacional de Protecção Civil

**Regime jurídico:** AA

AAF

Unid: euros

Descrição	Base de Cálculo			Valor
	Custo Standard <sup>(a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	150		17 998,50
Acções na área da residência oficial	88,29	236		20 836,44
1% s/ Receitas Próprias				
1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				38 834,94
Emolumentos				
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				16 680,50

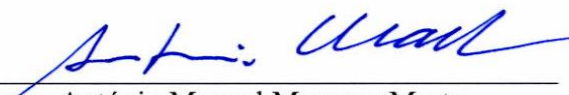
<sup>a)</sup> cf. Resolução n.º 4/98 – 2ª S.

**CONSULTORES EXTERNOS**

(Lei n.º 98/97 – artigo 56.º)

Prestação de serviços	
Outros encargos	
<b>Total a suportar pela entidade fiscalizada</b>	

O Coordenador da Equipa de Auditoria

  
António Manuel Marques Marta