

# Auditoria ao Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros

Município de Bragança

RELATÓRIO N.º 14/2019

2.ª SECÇÃO



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS



DIREÇÃO-GERAL

## ÍNDICE

SIGLAS .....	3
FICHA TÉCNICA .....	5
CONCLUSÕES .....	7
RECOMENDAÇÕES .....	11
AUDITORIA AO FINANCIAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DE CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS	
MUNICÍPIO DE BRAGANÇA .....	13
1. Introdução .....	13
2. Enquadramento e responsáveis .....	14
3. Objetivos, âmbito e metodologia .....	18
4. Exercício do Contraditório .....	20
5. Análise e observações .....	22
5.1. Caracterização do concelho .....	22
5.2. Arquitetura e funcionamento da Proteção Civil Municipal .....	23
5.2.1. Organização e intervenientes .....	23
5.2.2. Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários .....	26
5.2.3. Principais riscos identificados no PMEPC .....	28
5.2.4. Fontes de financiamento da Proteção Civil .....	30
5.3. O financiamento dos corpos de bombeiros .....	31
5.3.1. Modelo de financiamento municipal das AHB .....	31
5.3.1.1. Critérios de atribuição dos apoios e procedimentos de autorização da despesa .....	33
5.3.1.2. Garantias no controlo da utilização dos apoios .....	33
5.3.1.3. Sistema de Controlo Interno .....	34
5.3.1.4. Sistema de Informação .....	34
5.3.2. Relevância da despesa com corpos de bombeiros no contexto municipal .....	35
5.3.3. Decomposição anual dos apoios municipais às AHB .....	36
5.4. Limitações e fragilidades do modelo de financiamento dos corpos de bombeiros .....	43
5.5. Resultados de auditoria .....	48
6. Emolumentos .....	51
7. Vista ao Ministério público .....	51
8. Decisão .....	52
ANEXO I – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	54

## Índice de Quadros

Quadro 1 - Seleção dos municípios para o distrito de Bragança.....	19
Quadro 2 – Contraditório.....	21
Quadro 3 – Características do concelho de Bragança.....	23
Quadro 4- Composição da CMPC .....	25
Quadro 5- Atividade desenvolvida pelas EIP das AHB do concelho de Bragança .....	27
Quadro 6 - Resultados obtidos pelas AHB.....	28
Quadro 7 - Riscos de origem natural e humana .....	29
Quadro 8 – Caracterização dos principais apoios financeiros à AHBB .....	32
Quadro 9 – Caracterização dos apoios financeiros à AHBI .....	33
Quadro 10 – Relevância das transferências da CMB para as AHBV .....	35
Quadro 11 - Peso dos apoios às AHB pela CMB no total das suas despesas.....	36
Quadro 12 – Destino das transferências para as AHB.....	37
Quadro 13 - Contratos de comodato com AHBB (2015-2017) .....	38
Quadro 14 - Receita do evento “Bragança Terra de Natal e de Sonhos” atribuída às AHB .....	38
Quadro 15 - Formação paga pelo MdB à AHBB .....	39
Quadro 16 - Valor dos seguros pagos pelo MdB relativos às AHB .....	39
Quadro 17– Apoios concedidos pelo Município às AHB.....	40
Quadro 18- Apoios à AHB de Bragança.....	41
Quadro 19- Apoios à AHB de Izeda .....	41
Quadro 20 - Apoios às AHB do concelho .....	41
Quadro 21 - Valor dos apoios realizados e publicitados pelo MdB.....	42
Quadro 22 – Peso dos apoios públicos nos rendimentos das AHBV .....	43

## Índice de Figuras

Figura 1 - Estrutura da Proteção Civil e articulação com a estrutura das operações .....	15
Figura 2 – Financiamento dos CB das AHB .....	16
Figura 3 – Modalidades de apoio às AHB .....	36

## SIGLAS

<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
AHB	Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários
AHBB	Associação Humanitária Bombeiros Voluntários de Bragança
AHBI	Associação Humanitária Bombeiros Voluntários de Izeda
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
BV	Bombeiros Voluntários
CAB	Corpos e Associações de Bombeiros
CB	Corpos de Bombeiros
CCOD	Centro de Coordenação Operacional Distrital
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CDPC	Comissão Distrital de Proteção Civil
CEFF	Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais
CMB	Câmara Municipal de Bragança
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CNOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CODIS	Comandante Operacional Distrital
COM	Comandante Operacional Municipal
CONAC	Comandante Operacional Nacional
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DRE	Diário da República Eletrónico
EIP	Equipa de Intervenção Permanente
ESNL	Entidades do Setor Não Lucrativo
GSPC	Gabinete de Segurança e Proteção Civil
IGF	Inspeção Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
ISFL	Instituições Sem Fins Lucrativos
GIPE	Grupo de Intervenção Permanente
GOP	Grandes Opções do Plano
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado

<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MAI	Ministério da Administração Interna
NCI	Norma de Controlo Interno
NUT	Nomenclatura Unidades Territoriais para fins estatísticos
PAM	Programa de Atividades Municipal
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
PME	Plano Municipal de Emergência
PMEPC	Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil
PNEPC	Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil
PPRCIC	Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RNBP	Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses
SCI	Sistema de Controlo Interno
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
TC	Tribunal de Contas

## FICHA TÉCNICA

### **Coordenação Geral**

Helena Cruz Fernandes

(Auditora-Coordenadora)

### **Coordenação Técnica**

Luís Carlos Martins

(Auditor-Chefe)

### **Equipa de Auditoria**

Adelina Cardoso

(Auditora)

Madalena Lourinho

(Técnica Verificadora Superior)





## CONCLUSÕES

A presente auditoria propôs-se caracterizar a arquitetura subjacente ao financiamento, pelo Município de Bragança, dos Corpos e Associações de Bombeiros do concelho, quantificar o montante dos apoios concretizados, analisar a sua conformidade legal e confirmar a adoção de metodologias e procedimentos de boa gestão dos recursos públicos, no horizonte temporal de 2015 a 2017, nos termos relatados, donde se podem retirar as seguintes conclusões.

### Arquitetura da proteção civil de âmbito municipal

1. O Município de Bragança (MdB) não dispõe de um Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC) com os requisitos que constam da Lei n.º 65/2007, de 12.11. Embora se encontre previsto no Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais, não possui pessoal afeto (no Mapa de Pessoal), o que não cumpre a adequação prevista no n.º 2 do artigo 9.º da referida Lei e torna inviável o exercício cabal das competências inscritas no seu artigo 10.º (§§ 47, 148).
2. O atendimento permanente do SMPC é assegurado pela AHB de Bragança, constituindo uma das contrapartidas do protocolo de colaboração com o Município. As duas AHB do concelho, a de Bragança e a de Izeda, dispõem de Equipas de Intervenção Permanente (EIP), cujos custos são partilhados pelo MdB e pela ANPC, nos termos estipulados em protocolo tripartido com cada AHB<sup>1</sup> (§§48, 54-57, 159, 150).
3. O Presidente da Câmara Municipal (PCM) nunca procedeu à nomeação do Comandante Operacional Municipal (COM), não se cumprindo o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 65/2007<sup>2</sup>. A designação de um colaborador para acompanhar as atividades de proteção civil de âmbito municipal<sup>3</sup>, foi tida, pelo Município, como nomeação do Coordenador do SMPC e assim considerada no Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC) (§§48-50).
4. Apesar de não ter ocorrido um ato de nomeação referente ao cargo de Coordenador do SMPC, a aprovação do PMEPC, em 2012, acontece no pressuposto de que existe um Coordenador do SMPC investido e capacitado para o exercício das competências respetivas e de que, até à nomeação do COM, exerça as funções a este atribuídas no âmbito do Plano (§§49,50).

---

<sup>1</sup> As EIP produzem relatórios de atividades anuais, padronizados pela ANPC, que tem a responsabilidade de auditar o seu trabalho. Este protocolo implica que os pagamentos mensais sejam efetuados às AHB após a receção dos documentos comprovativos da despesa.

<sup>2</sup> A alínea b) do artigo 41.º da Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 03.07), com a alteração introduzida pela Lei n.º 80/2015, de 03.08, alterou a designação de Comandante Operacional Municipal para Coordenador Municipal de Proteção Civil.

<sup>3</sup> Em 2008, enquanto não fosse nomeado o Comandante Operacional Municipal (COM) e mantendo-o integrado na Divisão de Defesa do Ambiente, a acumular com as suas atividades normais.

5. A Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC), que foi constituída em 2008, não reuniu formalmente no período em análise (entre 2015 e 2017), não existindo registo documental da sua atividade ou relatórios anuais que promovam o balanço do exercício das competências que lhe estão atribuídas por lei, necessário a um processo dinâmico de avaliação e melhoria<sup>4</sup> (§52).
6. Em resultado do evidenciado, a arquitetura de proteção civil municipal tem de avaliar-se como débil, porquanto revela insuficiências na implementação e operacionalização.

### **Financiamento municipal às Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB)**

7. Entre 2015 e 2017, o MdB apoiou as duas AHB do concelho (de Bragança e de Izeda) em cerca de m€ 800, o equivalente a metade do financiamento que aquelas associações receberam da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) no mesmo período (§§75,76,106,107,109).
8. A maior parte (m€ 706) revestiu o formato de transferências, para satisfazer protocolos de colaboração e protocolos relativos às EIP e para apoiar a aquisição de um veículo de emergência. Mas os apoios do MdB assumiram ainda outros formatos, como o pagamento de seguros de acidentes pessoais e de veículos, o custeio de formação, a cedência de equipamentos, a atribuição de receitas de eventos e a isenção do pagamento de taxas municipais (§§96-105).
9. Os protocolos de colaboração têm vigência anual e incluem uma compensação pela provisão, pelas AHB, de alguns serviços que cabem ao SMPC. Os protocolos referentes a 2017 abrangiam, no caso da AHB de Bragança, o atendimento permanente do SMPC, o serviço permanente de apoio ao aeródromo municipal e o abastecimento de água, e, no caso da AHB de Izeda, a atividade corrente no âmbito do SMPC (§§74-76).
10. Em 2017, os apoios do MdB às AHB representaram um gasto anual de cerca de €m 2,5 por bombeiro e de € 8,0 por residente. Somando-lhe o financiamento da ANPC, o gasto sobe para €m 8,1, e € 25,6, respetivamente (§§107,110).
11. O conjunto do financiamento público às AHB de Bragança equivale a mais de 50% dos seus rendimentos, o que confere uma responsabilidade acrescida às entidades públicas financiadoras no sentido de garantir a sua *accountability* e de implementar mecanismos de controlo da boa utilização dos dinheiros públicos (§§113-115).

### **Conformidade legal e economia, eficiência e eficácia da despesa municipal**

---

<sup>4</sup> O PMEPC prevê a existência de reuniões ordinárias da CMPC, com periodicidade semestral, para garantir o acompanhamento da execução das ações previstas no Plano.

12. Face aos objetivos da proteção civil municipal<sup>5</sup> e às regras de financiamento das AHB<sup>6</sup>, o quadro normativo do financiamento municipal às AHB revela-se insuficiente, dado que o mesmo não se encontra regulado. O Município de Bragança enquadra os financiamentos às AHB nos apoios a entidades e atividades de interesse local, nos termos do Regime Jurídico das Autarquias Locais<sup>7</sup>(§§66,118-120,130-133,143-145).
13. Neste cenário, a definição das formas de apoio, dos critérios e pressupostos, dos montantes e dos controlos caberia ao MdB<sup>8</sup>, mas constatou-se que não existe um modelo de financiamento definido: as formas de apoio são as mais diversas, os critérios e pressupostos não estão pré-fixados, os montantes não estão sustentados em critérios objetivos de apuramento de custos e os controlos que envolvam a monitorização e confirmação da adequada aplicação dos recursos financeiros são praticamente inexistentes (§§76-69,75,95,96,121,132,133,136).
14. Algumas das situações identificadas revestem maior risco, no que diz respeito à avaliação da economia, eficiência e eficácia da despesa pública:
  - a. Os fins visados pelos apoios municipais às AHB são genericamente os mesmos dos do financiamento oriundo da ANPC (funcionamento, operacionalidade, equipamentos, veículos) mas não é efetuada uma análise do seu efeito conjugado ou considerado o impacto dos outros apoios públicos (§§72-74,121);
  - b. Os protocolos de colaboração não explicitam a fórmula de cálculo dos apoios nem a relação com os fins a promover; não estipulam metas ou níveis mínimos de qualidade dos serviços a prestar pelos corpos de bombeiros<sup>9</sup> e não preveem mecanismos de acompanhamento e controlo (§§69,80,126,127);
  - c. A continuidade dos protocolos de colaboração está condicionada à entrega dos relatórios e contas e dos planos de atividades e orçamentos, mas o Município assumiu não efetuar uma análise sistemática aos documentos, nem mesmo para confirmar que os apoios concedidos se encontram refletidos nas contas<sup>10</sup> (§§69,82);
  - d. A distribuição dos apoios entre as duas AHB não se encontra fundamentada em critérios objetivos (77,96,97,121,151).

---

<sup>5</sup> Cf. n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 65/2007.

<sup>6</sup> Que constam da Lei n.º 94/2015, cuja regulação incide essencialmente sobre o financiamento atribuído pelo Estado.

<sup>7</sup> Cf. alínea j) do artigo 23.º e alíneas o) e u) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013.

<sup>8</sup> No que poderia considerar-se o modelo de financiamento municipal das AHB.

<sup>9</sup> Nomeadamente a quantidade e qualidade dos recursos disponíveis ou os níveis de prontidão, de resposta e de eficácia.

<sup>10</sup> Nos relatórios e contas elaborados pelas AHB, e entregues ao MdB, não existe um tratamento autónomo dos recursos públicos obtidos que permita identificar os fins em que foram aplicados e os resultados respetivos.

15. Cumpre destacar ainda um conjunto de aspetos que podem ter implicações em termos de conformidade legal:
- a. O Município não adotou procedimentos para garantir que as AHB seguissem as regras da contratação pública quando a tal se encontrassem legalmente obrigadas (§§69,80,132,133,151);
  - b. O Município não verificou a existência de eventuais sobreposições entre os apoios solicitados para a aquisição de viaturas ou equipamentos e outros apoios, para o mesmo fim, com origem pública (§§142,145,164);
  - c. O Município não incluiu na divulgação pública dos apoios concedidos às AHB a totalidade dos montantes a que estava obrigado por lei, sendo que a divergência assume mais relevância pela natureza dos apoios do que pelo montante (§§111,112,156,159);
  - d. Alguns pedidos de apoio de carácter pontual foram aprovados pela Câmara Municipal sem parecer dos serviços municipais e dispensando os procedimentos que constavam do Regulamento de Atribuição de Apoios do Município (§§85,101,153,154);
  - e. O PMEPC em vigor foi aprovado pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) em 2012, não tendo, desde então, sido revisto ou atualizado, como estipulava a Resolução n.º 25/2008<sup>11</sup> (§§39,40,155).
16. Em suma, a análise do financiamento do Município de Bragança às AHB não permite concluir se os apoios concedidos foram os adequados (na forma e no montante) para permitir aos corpos de bombeiros prestar um serviço com eficácia e qualidade, bem como se as AHB os utilizaram nesse fim, com economia e eficiência (§§108,129,130,134-136,161,166,167).

---

<sup>11</sup> O dever de revisão bianual consta do artigo 6.º do Anexo à Resolução n.º 25/2008, de 18.07, da CNPC.

## RECOMENDAÇÕES

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

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

- a. À operacionalização do Serviço Municipal de Proteção Civil, adequando-o ao exercício da função de proteção e socorro e promovendo o exercício das suas competências;
  - b. Ao regular funcionamento e exercício das competências da Comissão Municipal de Proteção Civil, considerando o estabelecido na Lei de Bases da Proteção Civil e no PMEPC de Bragança;
  - c. À nomeação do Comandante Operacional Municipal.
4. Diligenciem pelo cumprimento dos procedimentos de revisão e teste do PMEPC, que constam dos artigos 5.º e 9.º do Anexo à Resolução n.º 25/2008 da Comissão Nacional de Proteção Civil;
  5. Providenciem pela comunicação à Inspeção Geral de Finanças da integralidade dos apoios concedidos às AHB que se encontrem abrangidos pela Lei n.º 64/2013, de 27.08.

## AUDITORIA AO FINANCIAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DE CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS MUNICÍPIO DE BRAGANÇA

### 1. Introdução

1. O Plano de Ação do Tribunal de Contas (TC) para o ano de 2018 apela a abordagens integradas e sistémicas, incluindo, como prioridade, a análise do modo como o Estado, nas suas diferentes formas jurídicas, utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes. É nesse contexto<sup>12</sup> que se enquadra a Auditoria ao financiamento, pelos municípios, dos Corpos e Associações de Bombeiros (CAB).
2. Esta auditoria dará origem a relatórios individuais para um conjunto de municípios selecionados e a um relatório global, onde se analisará a adequação do modelo de financiamento dos CAB, tendo como pontos orientadores a boa gestão dos recursos públicos, a eficácia na prestação dos serviços às populações e a conformidade legal dos atos e práticas que estão subjacentes ao financiamento<sup>13</sup>.
3. O presente Relatório visa analisar o enquadramento legal e normativo do financiamento do Município de Bragança (MdB) aos CAB, bem como avaliar a forma como garantiu que os recursos foram aplicados nos fins adequados e seguidos princípios de boa gestão, considerando, para o efeito, o horizonte temporal de 2015 a 2017<sup>14</sup>.
4. O desenvolvimento da ação seguiu o estabelecido no Regulamento do TC e a metodologia de trabalho e procedimentos seguiram, no aplicável, o Manual de Auditoria de Resultados (MAR)<sup>15</sup>. Na fase de planeamento foram definidos os objetivos e as questões de auditoria, estabelecidos os critérios de seleção dos municípios a auditar, ou a fornecer informação, e programados os trabalhos de campo, culminando na aprovação do Plano Global de Auditoria (PGA).
5. O trabalho de campo decorreu de 02.07 a 13.07 de 2018, tendo os responsáveis do MdB envolvidos, nomeadamente o Presidente da Câmara Municipal (PCM) e os dirigentes e trabalhadores contactados, responsáveis pela Administração Geral e Financeira e pelos serviços intervenientes na área da Proteção Civil, demonstrado total disponibilidade para prestar os esclarecimentos necessários e disponibilizar a respetiva documentação.

---

<sup>12</sup> Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção, aprovado em sessão do Plenário da 2ª Secção, através da Resolução n.º 3/2018-2.ª Secção, de 25 de janeiro.

<sup>13</sup> Que beneficiará também das conclusões resultantes da análise de informação solicitada a outros 28 municípios.

<sup>14</sup> Para determinadas observações, e para melhor prosseguir os objetivos da auditoria, a análise abrangeu outros anos.

<sup>15</sup> Aprovados, respetivamente, em 24.01.2018 e 29.09.2016. O Manual segue as diretrizes da INTOSAI, que têm em conta a experiência e as melhores práticas das Instituições Superiores de Controlo (ISC).

6. Na estrutura deste Relatório, o enquadramento e responsáveis, os objetivos da ação e a apresentação da metodologia antecedem o ponto que reporta a análise e observações de auditoria, onde se incluem os resultados de auditoria.

## 2. Enquadramento e responsáveis

7. De acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo, quando aquelas situações ocorram<sup>16</sup>.
8. A atividade da proteção civil desenvolve-se de acordo com princípios de prioridade, prevenção, precaução, subsidiariedade, cooperação, coordenação, informação e unidade de comando “(...) *que determina que todos os agentes atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional*”<sup>17</sup>.
9. A condução da política de proteção civil compete ao Governo, sendo o Primeiro-Ministro o responsável máximo pela sua direção a nível nacional. Essas funções competem, a nível distrital, ao responsável do governo pela área da proteção civil, e a nível municipal ao PCM.
10. A LBPC define como órgãos de coordenação da política de proteção civil a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), presidida pelo Ministro da Administração Interna<sup>18</sup>, as Comissões Distritais (CDPC) e as Comissões Municipais de Proteção Civil (CMPC).
11. A **Figura 1**, que consta do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC) de Bragança<sup>19</sup>, sistematiza a estrutura de proteção civil, constituída por órgãos de direção e de coordenação política e de execução, nos vários níveis territoriais (nacional, regional e municipal) e hierárquicos.

---

<sup>16</sup> Cf. n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 27/2006, de 03.07, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46/2006, de 07.08, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, e alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 03.08.

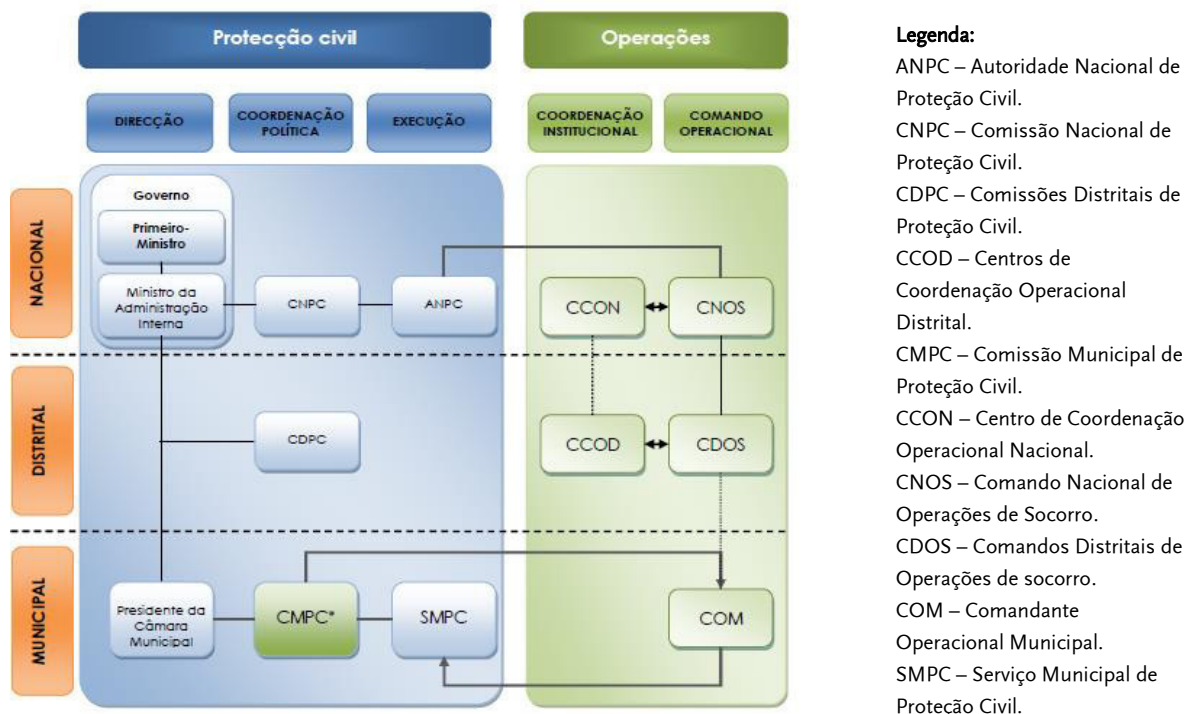
<sup>17</sup> O comando único designa-se Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), abrange todas as entidades que concorrem e cooperam para a proteção e socorro. Cf. alínea g) do artigo 5.º e artigo 48.º da LBPC.

<sup>18</sup> Tendo as competências elencadas no n.º 2 do artigo 36.º da referida Lei. É constituída por um representante de cada Ministério, designado pelo respetivo Ministro, e um de cada Governo Regional, pelo presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, por representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, da Liga dos Bombeiros Portugueses e da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.

<sup>19</sup> O PMEPC de Bragança foi aprovado pelo CNPC em 2012 (Resolução n.º 23/2012, de 20.06).



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



**Legenda:**

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

Fonte: PMEPC de Bragança.

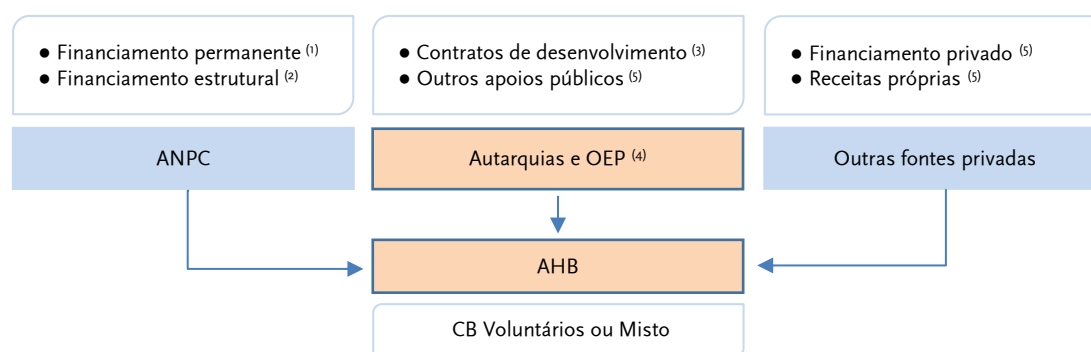
12. Os organismos técnico-administrativos, previstos na LBPC, responsáveis pela execução da política de proteção civil são a ANPC (a nível nacional)<sup>20</sup> e o Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC). No terreno, constituem agentes de proteção civil os Corpos de Bombeiros (CB), que podem ser detidos por municípios ou por Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB), as Forças de Segurança, as Forças Armadas, o INEM e os demais serviços de saúde, entre outros.
13. Cabe aos SMPC assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de proteção civil, bem como centralizar, tratar e divulgar a informação recebida relativa à proteção civil municipal e apoiar a elaboração do Plano Municipal de Emergência (PME), que tem conteúdos e funções expressamente definidos<sup>21</sup>.
14. A Lei n.º 65/2007, de 12.11, define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais da proteção civil e determina as competências do Comandante Operacional Municipal (COM).

<sup>20</sup> A ANPC é um serviço central, de natureza operacional, pertencente à administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, na dependência do Ministério da Administração Interna, que prossegue atribuições no âmbito de previsão e gestão de riscos, planeamento e emergência, proteção e socorro e atividades dos bombeiros (cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 75/2007, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26.03).

<sup>21</sup> Cf. artigos 9.º, 10.º e 18.º da Lei n.º 65/2007.

15. Os CB, em função das suas atribuições, são agentes de proteção civil<sup>22</sup>. Para fazer face aos respetivos encargos financeiros e operacionais, as AHB dispõem de receitas próprias, mas beneficiam também de apoios do Estado, dos municípios e de outras entidades, públicas e privadas. A **Figura 2** resume a estrutura de financiamento dos CB das AHB.

**Figura 2 – Financiamento dos CB das AHB**



**Notas:**

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

16. A Lei n.º 32/2007, de 13.08, estabelece o Regime Jurídico das AHB. A primeira alteração ao diploma, operada pela Lei n.º 94/2015, de 13.08, redefiniu as suas regras de financiamento, associando-as a princípios da responsabilização, racionalidade, eficiência, transparência e proporcionalidade.
17. Estabeleceu ainda uma componente de financiamento permanente e outra de financiamento estrutural. A primeira visa o cumprimento das missões de serviço público dos CB e é indexada a um orçamento de referência a aprovar anualmente na Lei do Orçamento de Estado (LOE), sendo a dotação a atribuir a cada AHB calculada de acordo com uma fórmula que pondera um conjunto de critérios objetivos, assentes em medidas de risco e atividade dos CB<sup>23</sup>.
18. A componente de financiamento estrutural traduz-se no Programa de Apoio Infraestrutural, que visa apoiar o investimento em infraestruturas que se destinem à instalação dos CB, e no Programa de Apoio aos Equipamentos, que visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos CB<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LBPC.

<sup>23</sup> Cf. artigo 4.º da Lei n.º 94/2015.

<sup>24</sup> Estes programas são aprovados por portaria do membro do Governo responsável pela Administração Interna, ouvida a Liga dos Bombeiros Portugueses. Cf. artigo 6.º da Lei n.º 94/2015.

19. A Lei n.º 94/2015 estipula deveres de informação das AHB à ANPC, a quem confere poderes de avaliação e auditoria e de fiscalização sobre a boa aplicação dos montantes transferidos ao abrigo dos financiamentos permanente e estrutural, bem como penalizações por incumprimento<sup>25</sup>.
20. As AHB podem ainda beneficiar, por si ou em conjunto com outras associações, de outros apoios públicos, nacionais ou comunitários, no âmbito de programas, ações ou outros meios de financiamento que lhes sejam concedidos, incluindo financiamento privado e receitas próprias<sup>26</sup>. Nesta disposição enquadram-se determinados apoios municipais.
21. Os municípios, de acordo com o artigo 33.º da Lei n.º 32/2007, podem ainda celebrar contratos de desenvolvimento com as AHB, em áreas específicas, no âmbito da prevenção e reação a acidentes, bem como para a criação e o funcionamento de Equipas de Intervenção Permanente (EIP), que se encontram previstas no regime jurídico dos bombeiros portugueses<sup>27</sup>. A mesma lei atribui a responsabilidade de controlo às entidades financiadoras<sup>28</sup>.
22. Para além das responsabilidades que resultam da LBPC e da legislação específica, aos municípios, no âmbito do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)<sup>29</sup>, cabe a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, dispondo de atribuições, designadamente, nos domínios da proteção civil e proteção da comunidade<sup>30</sup>.
23. Para suportar estes apoios financeiros, os municípios têm vindo a utilizar as verbas do seu orçamento, para o qual concorria, em alguns, a receita da taxa municipal de proteção civil<sup>31</sup>.
24. Ao nível da competência para controlo dos apoios, de acordo com o Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 09.03, que aprovou, entre outros, o regime da normalização contabilística para as entidades do sector não lucrativo (ESNL), que é aplicável às AHBV, podem *"as entidades públicas financiadoras exigir outros mapas, designadamente para efeitos de controlo orçamental"*<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> Cf. artigos 9.º, 10.º e 11.º da Lei n.º 94/2015.

<sup>26</sup> Cf. artigo 7.º da Lei n.º 94/2015.

<sup>27</sup> Cf. n.º 5 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 e Portaria n.º 1358/2007, de 15.10 (com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 75/20011, de 15.02), que regulamenta as regras e procedimentos a observar na criação das EIP e na regulação dos apoios à sua atividade.

<sup>28</sup> As associações que usufruam de apoios públicos previstos na Lei n.º 32/2007 ficam *"(...) sujeitos a fiscalização pela Autoridade Nacional de Proteção Civil e demais entidades competentes, para verificação dos pressupostos da atribuição dos benefícios respetivos e do cumprimento das obrigações daí decorrentes"*. Cf. n.º 1 do artigo 42.º.

<sup>29</sup> Aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09, que sofreu as alterações da Retificação n.º 46-C/2013, de 01.11, da Retificação n.º 50-A/2013, de 11.11, da Lei n.º 25/2015, de 30.03, da Lei n.º 69/2015, de 16.07, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, e da Lei n.º 42/2016, de 28.12.

<sup>30</sup> Nos termos do n.º 1 e das alíneas g), j) e k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL.

<sup>31</sup> Estas taxas foram sendo criadas em vários municípios, como Lisboa, Gaia, Aveiro, Portimão e Setúbal, tendo sido sucessivamente julgadas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional.

<sup>32</sup> Cf. o n.º 4 do artigo 11.º.

### 3. Objetivos, âmbito e metodologia

25. O propósito da auditoria ao financiamento, pelos municípios, dos CAB é o de analisar o enquadramento legal e normativo que está na base desse financiamento e de avaliar em que medida existem garantias de que os recursos estão a ser aplicados nos fins adequados, seguindo princípios de boa gestão.
26. Conjuga, portanto, características de análise de conformidade e de avaliação de resultados, com incidência na gestão e controlo do financiamento municipal às AHB, que concorre, para o efeito, com o financiamento obtido da Administração Central e da sociedade civil.
27. Os objetivos estratégicos da ação, no que concerne à atuação do MdB, consistiram em:
  - Identificar a arquitetura subjacente ao financiamento dos CAB pelo MdB e caracterizar a sua adequação, tendo em consideração os fins visados;
  - Quantificar o montante dos apoios concretizados no período em análise (2015-2017);
  - Analisar a conformidade legal das operações realizadas; e
  - Verificar o grau de implementação de metodologias e procedimentos que visem dar cumprimento aos princípios de economia, eficiência e eficácia.
28. O processo de seleção da amostra de municípios partiu dos dados constantes da informação sobre subvenções públicas, referentes ao ano de 2016, publicitada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF)<sup>33</sup>.
29. Face aos montantes de subvenções de que as AHB foram beneficiárias, com origem no município da sua área de jurisdição e na ANPC, identificaram-se três tipologias de concelhos, com representatividade na amostra: aqueles que dispunham apenas de CB pertença de AHB, os que apenas dispunham de CB detidos pelo município, e os que apresentavam ambas as tipologias.
30. O concelho de Bragança fazia parte do primeiro grupo, de onde foram apurados 32 municípios, tendo-se procedido:

---

<sup>33</sup> Nos termos dos artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27/08. Do n.º 1 do artigo 2.º: “*A presente lei institui a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais (...)*”.

- i. À sua hierarquização em função do esforço relativo de financiamento municipal, ou seja, do rácio entre os apoios que as AHB receberam do município e o financiamento que lhes foi atribuído pela ANPC<sup>34</sup> (critério de coerência);
  - ii. À exclusão dos que publicitaram um total de subvenções às AHB do concelho inferior a €100 mil (critério de relevância);
  - iii. À seleção dos que apresentavam, em cada distrito, o maior e o menor esforço relativo de financiamento, nos termos definidos em i. (critério de representatividade do território e dos modelos de financiamento).
31. Os seis municípios que constituíram a amostra de auditoria foram apurados a partir daqueles, selecionando em primeiro lugar o que apresentava o maior rácio e em seguida o de menor rácio, de forma sucessiva e sem repetir o distrito. O MdB foi selecionado como o que, no distrito, apresentava o menor esforço relativo de financiamento (Quadro 1).

**Quadro 1 - Seleção dos municípios para o distrito de Bragança**

Concelho	Financiamento das AHB em 2016 (€)		
	Município (A)	ANPC (B)	Rácio (A)/(B)
Mogadouro <sup>(2)</sup>	188 215,00	199 081,00	0,95
Macedo de Cavaleiros	183 437,00	222 002,00	0,83
Miranda do Douro	195 647,00	278 301,00	0,70
Vimioso	118 688,00	178 095,00	0,67
Vinhais	109 475,00	166 757,00	0,66
Vila Flor	102 522,00	161 713,00	0,63
Torre de Moncorvo	130 040,00	206 073,00	0,63
Freixo de Espada à Cinta	118 922,00	193 821,00	0,61
Alfândega da Fé <sup>(3)</sup>	99 446,00	191 770,00	0,52
Bragança <sup>(1)</sup>	234 919,00	530 565,00	0,44
Carrazeda de Ansiães <sup>(3)</sup>	18 281,00	156 359,00	0,12

<sup>(1)</sup> Selecionado para trabalho de campo.

<sup>(2)</sup> Selecionado para prestar informação por ofício.

<sup>(3)</sup> Excluído pelo critério da reduzida dimensão financeira dos apoios (< €100).

Fonte: IGF.

32. No âmbito do planeamento e programação da ação, foi efetuada uma consulta e análise prévia aos elementos disponíveis em várias fontes digitais, nomeadamente nos sítios eletrónicos do MdB e da ANPC e nos elementos de prestação de contas ao TC.

<sup>34</sup> Para cada município, calculou-se o rácio seguinte: apoios do município às AHB do concelho respetivo/ financiamento da ANPC. Considerou-se que existiam diferenças relevantes no modelo de financiamento, quando o rácio mais elevado no distrito era superior ao dobro do rácio mais baixo. No distrito de Bragança, o rácio mais baixo que cumpre os requisitos (Bragança, com 0,44) é menos de metade do rácio mais elevado (Mogadouro, com 0,95).

33. Para recolha e tratamento de documentos e informações em contexto de trabalho de campo, foram elaborados papéis de trabalho padronizados, nomeadamente para reuniões, entrevistas, questionários, testes, requisição de elementos, tratamento das questões de auditoria e dos resultados, que depois se fizeram consolidar no Relatório de Trabalho Externo.
34. Na presente ação efetuou-se a análise dos movimentos financeiros realizados com as AHB, no período de 2015 a 2017, não cabendo no âmbito da ação proceder à confirmação física da aquisição dos bens ou da execução da atividade operacional das AHB. Para o efeito efetuaram-se testes e consultaram-se e recolheram-se documentos contabilísticos de suporte.
35. Face ao exposto, os resultados relatados estão circunscritos às questões de auditoria que lhes estão na génese e as conclusões constituem a interpretação técnica de um conjunto evidências e de respostas a questões específicas, entendidas como representativas de cada objetivo operacional.

#### **4. Exercício do Contraditório**

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

Foram citados os 12 responsáveis que integraram o órgão executivo do MdB (Presidente e Vereadores da CMB) no período de incidência da auditoria (2015 a 2017) e, a título institucional, os Presidentes da CMB, da AMB, da ANPC, da AHBB e da AHBI. Exerceram o direito ao contraditório os Presidentes da CMB e da ANPC e os Vereadores Miguel José Abrunhosa Martins, Olga Marília Fernandes Pais e Fernanda Maria Fernandes Vaz Silva.

## Quadro 2 – Contraditório

Institucional			Pronúncia
Presidente da Câmara Municipal de Bragança			Sim
Presidente da Assembleia Municipal de Bragança			Não
Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil			Sim
Presidente da Direção da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Bragança			Não
Presidente da Direção da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Izeda			Não
Responsáveis da Câmara Municipal de Bragança	Cargo	Período	Pronúncia
Hernâni Dinis Venâncio Dias	Presidente	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Paulo Jorge Almendra Xavier	Vice-Presidente	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
André Filipe Morais Pinto Novo	Vereador	01.01.2015 a 19.10.2017	Não
Cristina Conceição Ferreira Vidal Figueiredo	Vereadora	01.01.2015 a 19.10.2017	Não
Gilberto José Araújo Batista	Vereador	01.01-2015 a 19.10.2017	Não
Humberto Francisco da Rocha	Vereador	01.01-2015 a 19.10.2017	Não
Vítor Prada Pereira	Vereador	01.01.2015 a 19.10.2017	Não
Carlos Alberto Moreira Alves de Oliveira Guerra	Vereador	20.10.2017 a 31.12.2017	Não
Fernanda Maria Fernandes Morais Vaz Silva	Vereadora	20.10.2017 a 31.12.2017	Sim
Maria da Graça Rio Patrício	Vereadora	20.10.2017 a 31.12.2017	Não
Miguel José Abrunhosa Martins	Vereador	20.10.2017 a 31.12.2017	Sim
Olga Marília Fernandes Pais	Vereadora	20.10.2017 a 31.10.2017	Sim

O Presidente da Câmara Municipal informou que o Relato de Auditoria “(...) mereceu e está a merecer da parte dos Serviços Municipais, uma análise e reflexão pormenorizadas, sobre as medidas/procedimentos e decisões, que entretanto podem vir a ser tomadas na sequência do teor das Conclusões (ponto 4.) e Projeto de Recomendações (ponto 5.), constantes do referido Relatório”.

Os três vereadores pronunciaram-se no mesmo sentido, optando por utilizar um texto idêntico onde alegam que “(...) o relatório em apreço foi objeto de análise e reflexão, no sentido de implementação de medidas/procedimentos, que entretanto possam ser adotadas no âmbito do teor das conclusões e recomendações referidas no documento.”

O Presidente da ANPC refere que “(...) da atenta leitura deste relevante documento foi possível extrair a sua extrema importância no domínio do financiamento do Município de Bragança, às Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, não sendo, todavia despidendo o aspeto que se prende com o impacto dos apoios concedidos pela ANPC (...)”.

## 5. Análise e observações

### 5.1. Caracterização do concelho

36. O concelho de Bragança apresenta uma área de 1.174 km<sup>2</sup>, distribuída por 39 freguesias<sup>35</sup>, e integra a sub-região de Alto Trás-os-Montes, fazendo fronteira com os concelhos de Vimioso, Vinhais e Macedo de Cavaleiros, e com Espanha.
37. A definição dos serviços de proteção civil deve ter conta as características do território e população, que estava estimada em 33.668 habitantes em 2017<sup>36</sup>, revelando uma densidade populacional de 28,7 habitantes por km<sup>2</sup><sup>37</sup> e uma estrutura etária envelhecida (11,5% com menos de 14 anos e 24,5% com mais de 65 anos)<sup>38</sup>.
38. Ainda que represente apenas 31,9% do concelho, a área florestal é uma das maiores do país, abrangendo 374,2 km<sup>2</sup>, de acordo com a Carta de Ocupação dos Solos (COS) de 2017. O território oscila ente os 325 e os 1487 metros, gerando-se os fenómenos de risco típicos das zonas altas.
39. Datado de 16 de março de 2012, o PMEPC de Bragança nunca foi objeto de teste real<sup>39</sup>, enquadrando-se na designação de plano geral, uma vez que visa enfrentar a generalidade das situações de acidente grave ou catástrofe. A sua elaboração foi contratada pela Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano (AMTFNT) a uma empresa especializada, contando com o contributo de responsáveis desta associação e do MdB<sup>40</sup>.
40. Apesar da lei estipular a sua revisão de 2 em 2 anos e atualização sempre que necessário, o PMEPC não foi alvo de atualizações ou revisões até à data do trabalho de campo da presente ação, mas encontrava-se a decorrer um procedimento nesse sentido, liderado pela AMTFNT<sup>41</sup>.
41. O concelho dispõe de dois CB em atividade, detidos por AHB, e que envolviam cerca de uma centena de bombeiros. O **Quadro 3** resume alguns dados pertinentes para a análise da área da proteção civil em Bragança.

---

<sup>35</sup> É o oitavo concelho mais extenso do país, com praticamente o dobro da área do distrito de Lisboa.

<sup>36</sup> INE. População residente por local de residência (Estimativas anuais da população residente, 15.06.2018). Cerca de 70% reside na cidade de Bragança.

<sup>37</sup> Em Portugal Continental, a média é de 109,9 habitantes por km<sup>2</sup> e na Região Norte de 168 habitantes por km<sup>2</sup>.

<sup>38</sup> O PMEPC ainda tem por base uma proporção de 14% e 20%, respetivamente.

<sup>39</sup> O Plano esteve para ser ativado em 2007 devido à seca que provocou falhas no abastecimento de água à população. A distribuição de água efetuou-se através dos autotanques dos CB.

<sup>40</sup> O contrato, que foi adjudicado pela AMTFNT à METACORTEX, S.A., envolvia a elaboração dos Planos de Emergência Municipais para os Municípios de Bragança, Miranda do Douro, Vimioso e Vinhais, por € 59.000. O PMEPC de Bragança entrou em vigor a 21.06.2012, sucedendo ao plano que havia sido aprovado em 2004 e revisto em 2006.

<sup>41</sup> O contrato de prestação de serviços para “*Revisão e adaptação dos Planos de Emergência e Proteção Civil à legislação em vigor (2017)*” foi celebrado, a 30.01.2018, com a Floradata Biodiversidade, Ambiente e Recursos Naturais, Lda..



**Quadro 3 – Características do concelho de Bragança**

Características		2015	2016	2017
Área ardida no concelho de Bragança (ha)		645	479	1344
Área ardida (%)	Concelho	0,5	0,4	1,1
	Portugal Continental	0,8	1,9	6,1
Área ardida média (ha)	Concelho	6,9	7,0	8,9
	Portugal Continental	3,4	10,5	25,7
Número de incêndios		94,0	68,0	151,0
População residente		34.033	33.766	33.668
População residente com 65 e mais anos (%)	Concelho	23,6	24,1	24,5
	Portugal Continental	21,0	21,4	21,8
N.º de Corpos de Bombeiros	Municipais ou sapadores	0	0	0
	de AHB	2	2	2
Número de bombeiros <sup>(1)</sup>		99	114	106
Residentes por bombeiro	Concelho	343,8	296,2	317,6
	Portugal Continental	358,7	366,9	375,1
Km <sup>2</sup> por bombeiro	Concelho	11,9	10,3	11,1
	Portugal Continental	3,2	3,3	3,4
Área ardida por bombeiro	Concelho	6,5	4,2	12,7
	Portugal Continental	2,5	6,3	20,7

<sup>(1)</sup> Quadro de comando e quadro ativo.

Fonte: INE.

42. No período em análise, a população do concelho diminuiu a um ritmo mais acelerado que a média do Continente e registou uma proporção substancialmente superior de pessoas com mais de 65 anos. Tratando-se de uma área com baixa densidade populacional, o número de residentes por bombeiro é inferior à média do Continente, enquanto a área por bombeiro é várias vezes superior.
43. A percentagem de área ardida no concelho foi inferior à média de Portugal Continental, revelando ambas uma tendência de aumento, o mesmo acontecendo com a área média ardida. A área ardida por bombeiro também aumentou, mas passou a ser inferior à média nacional a partir de 2016.

## 5.2. Arquitetura e funcionamento da Proteção Civil Municipal

### 5.2.1. Organização e intervenientes

44. De acordo com a Lei n.º 65/2007, os municípios são dotados de um SMPC, por norma dirigido pelo PCM, responsável por assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de proteção civil e elaborar o PME, bem como centralizar, tratar e divulgar toda a informação recebida relativa à proteção civil municipal, devendo estar adequado ao exercício da função de proteção e socorro, de acordo com as características da população e dos riscos existentes no concelho<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Cf. artigos 5.º, 9.º e 10.º da Lei n.º 65/2007, de 12.11.

45. Em cada município deve também existir um COM, nomeado pelo PCM<sup>43</sup>, de quem depende hierárquica e funcionalmente, cabendo-lhe, nomeadamente, acompanhar permanentemente as operações de proteção e socorro que ocorram no concelho, promover a elaboração de planos prévios de intervenção e reuniões de trabalho com os comandantes dos CB e assumir a coordenação das operações de socorro de âmbito municipal, nas situações previstas no PME e quando a dimensão do sinistro envolva meios de mais de um CB<sup>44</sup>.
46. A CMPC deve ser constituída por representantes de todas as entidades que, a nível municipal, contribuam para as ações de proteção civil, assegurando a sua articulação e garantindo os meios considerados adequados à gestão de cada ocorrência<sup>45</sup>.
47. O SMPC consta do Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais do Município de Bragança<sup>46</sup> com competências e atribuições especificadas, mas não se encontra operacionalizado na orgânica do MdB, não dispondo de trabalhadores afetos no Mapa de Pessoal.
48. No âmbito de um protocolo de colaboração, de periodicidade anual, a AHB de Bragança assegura o atendimento permanente dos SMPC, recebendo uma compensação financeira por parte do MdB. Em 2008, o PCM nomeou um engenheiro técnico agrário para desenvolver “(...) *as suas atividades normais integrado na Divisão de Defesa do Ambiente em acumulação com as atividades de proteção civil no âmbito da municipal*”<sup>47</sup>, enquanto não fosse nomeado o COM.
49. O referido técnico passou, a partir de então, a ser referenciado pelo MdB como Coordenador do SMPC. Como tal constava no PMEPC, aprovado em 2012, e também em substituição do COM, enquanto este não fosse nomeado.
50. A ausência de COM mantinha-se à data de realização do trabalho de campo da presente auditoria, mas a competência para a sua nomeação é do PCM, que o poderia ter feito em qualquer altura. Por outro lado, o conteúdo do despacho do PCM de 2008 não configura a nomeação para um cargo de coordenação, transparecendo antes uma mera adição de atividades de proteção civil ao conteúdo funcional do referido técnico.

---

<sup>43</sup> Nos municípios com CB profissionais ou mistos criados pelas respetivas câmaras municipais, o comandante desse corpo é, por inerência, o COM. Cf. n.º 5 do artigo 13.º da Lei n.º 65/2007.

<sup>44</sup> Cf. artigos 11.º, 13.º e 14.º da Lei n.º 65/2007.

<sup>45</sup> Cf. artigos 3.º e 11.º da Lei n.º 65/2007.

<sup>46</sup> Aprovado pela Assembleia Municipal a 17.12.2012, para vigorar a 01.01.2013 (Despacho n.º 1298/2013, DR, 2.ª série, n.º 14, de 21.01). A 01.01.2019 entrou em vigor um novo modelo de estrutura orgânica hierarquizada (Despacho n.º 260/2019, DR, 2.ª série, n.º 4, de 07.01.2019).

<sup>47</sup> Cf. Despacho de 02.07.2008, relativo à “*Designação do colaborador para o acompanhamento das atividades de proteção civil no âmbito municipal*”.

51. A CMPC de Bragança foi constituída a 28.07.2008 com membros do MdB, do Centro Hospitalar do Nordeste, das forças de segurança do concelho (PSP e GNR), das AHB (de Bragança e Izeda), da Santa Casa da Misericórdia de Bragança e da Delegação da Cruz Vermelha Portuguesa, tendo-se decidido integrar também as entidades EDP, DurienseGás e Portugal Telecom<sup>48</sup>. A constituição atual da CMPC é a que se apresenta no **Quadro 4**<sup>49</sup>.

#### Quadro 4- Composição da CMPC

##### Comissão Municipal de Proteção Civil de Bragança – Entidades

- Presidente da Câmara Municipal
- Vice-Presidente da Câmara Municipal
- Coordenador do SMPC <sup>(1)</sup>
- Corpo de Bombeiros Voluntários de Bragança (Comandante)
- Corpo de Bombeiros Voluntários de Bragança (2.º Comandante)
- Corpo de Bombeiros Voluntários de Izeda
- Instituto de Segurança Social, I.P. - Centro Distrital de Bragança
- Unidade local de saúde do Nordeste (Presidente)
- Unidade local de saúde do Nordeste (Substituto)
- Unidade local de saúde do Nordeste (Delegado de Saúde)
- Cruz Vermelha Portuguesa
- Duriensegás
- Eletricidade de Portugal (representante)
- Eletricidade de Portugal (substituto)
- Guarda Nacional Republicana de Bragança
- PT - Altice
- PSP (Comissário)
- PSP (Chefe Principal)
- Representante dos Presidentes de Junta de Freguesia
- Santa Casa da Misericórdia de Bragança

<sup>(1)</sup> Trata-se do técnico com funções no âmbito da proteção civil, que não dispõe de nomeação para o cargo de Coordenador do SMPC.

Fonte: MdB.

52. A CMPC não reuniu formalmente entre 2015 e 2017, não existindo o registo da sua atividade em ata<sup>50</sup>. Foi evidenciada a realização, em março de 2017, de um “exercício à escala total”, para testar as condições de segurança do aeródromo municipal de Bragança e a eficácia do respetivo plano

<sup>48</sup> Cf. Ata n.º 1/2008 da CMPC.

<sup>49</sup> De acordo com informação fornecida no decurso do trabalho externo. A reunião que teve por base a constituição e análise das competências da CMPC data de 28.07.2008, conforme ata da reunião assinada por todos os membros.

<sup>50</sup> Segundo informação prestada pelo técnico com funções de proteção civil, a CMPC “reuniu parcialmente” em exercícios realizados pelo MdB.

de emergência<sup>51</sup>, e fornecidos exemplos da divulgação de alertas relativos a condições climatéricas adversas.

### 5.2.2. Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários

53. Os Bombeiros Voluntários de Bragança (BVB) pertencem à AHBB e os Bombeiros Voluntários de Izeda (BVI) pertencem à AHBI. São ambas associações privadas sem fins lucrativos, tendo a AHBB sido fundada em 1890 e a AHBI constituída em 1984.
54. Ambas dispõem de CB mistos (profissionais e voluntários) e de EIP<sup>52</sup>, reunindo, em 2017, um total de 106 bombeiros, considerando o quadro de comando e o quadro ativo.
55. A AHBB começou por criar, em 2001, um Grupo de Intervenção Permanente (GIPE) com sete elementos e financiamento proveniente do MdB e do, na altura, Serviço Nacional de Bombeiros, com moldes definidos em protocolos anuais renováveis. Em 2009, um novo protocolo envolvendo o MdB e a ANPC permitiu à AHBB criar uma EIP<sup>53</sup> e acrescentar mais um elemento ao GIPE, passando a dispor de treze elementos em regime permanente, no sentido de assegurar, de forma ininterrupta, a primeira resposta às solicitações.
56. A AHBI serve, por norma, uma área mais pequena, em que as populações têm necessidades específicas, dispondo de uma EIP, criada em 2017<sup>54</sup>.
57. A atividade desenvolvida pelas EIP das AHB é sintetizada no **Quadro 5**. Predomina a atividade de assistência em saúde, apresentando também grande relevância os incêndios rurais, a assistência e prevenção a atividades humanas e as operações e estados de alerta.

---

<sup>51</sup> Do relatório da ação, na avaliação global do exercício, consta que os objetivos propostos foram plenamente alcançados: “É de realçar o grau de comparência e prontidão dos agentes de Proteção Civil” (...); “A capacidade de coordenação geral evidenciada pelos vários agentes (...)” e a “ANPC, através do Comandante Distrital, respondeu de uma forma célere a todas as solicitações”.

<sup>52</sup> O n.º 5 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27.06, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21.11, prevê que, nos municípios em que se justifique, os CB detidos pelas AHB possam dispor de EIP.

<sup>53</sup> Os cinco elementos das EIP estão vinculados à AHB por contrato individual de trabalho.

<sup>54</sup> Localizada no extremo sul do concelho, Izeda foi freguesia (com 34,13 km<sup>2</sup> e 1 006 habitantes, em 2011), tendo sido extinta em 2013. Passou a integrar a freguesia denominada União das Freguesias de Izeda, Calvelhe e Paradinha Nova, da qual é sede. As condições de contratação e funcionamento da EIP foram estabelecidas em protocolo subscrito entre a Associação, a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e a CMB, no dia 29.04.2017.

**Quadro 5- Atividade desenvolvida pelas EIP das AHB do concelho de Bragança**

Ocorrências EIP	2015	2016	2017	
	AHBB	AHBB	AHBB	AHBI (1)
<b>Total de ocorrências</b>	2 210	2 193	2 253	377
Incêndios urbanos ou em área urbanizável	37	34	28	4
Incêndios em equipamentos e produtos	12	5	5	1
Acidentes (2)	58	47	69	3
Acidentes industriais e tecnológicos (3)	5	5	6	0
Incêndios rurais (4)	132	101	165	34
Incêndios em Detritos	11	11	12	1
Comprometimento total ou parcial de segurança, serviços ou estruturas (5)	12	43	22	3
Assistência em saúde (6)	1 578	1 545	1 343	159
Intervenção em conflitos legais (7)	12	15	22	1
Assistência e prevenção a atividades humanas (8)	216	235	405	87
Operações e estados de alerta (9)	137	152	176	84
Outras atividades relevantes (10)	67	68	64	0

**Fonte:** Relatórios de atividades das EIP das AHB, disponibilizados pelo MdB.

(1) A EIP foi criada em 29.04.2017, pelo que a atividade respeita apenas ao período de maio a dezembro de 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

58. No período em análise, a prestação de contas da AHBB evidenciou sempre resultados líquidos positivos (**Quadro 6**), enquanto a AHBI apresenta resultados líquidos negativos em 2015 e 2017, revelando um grande impacto das depreciações e amortizações. As contas das duas AHB obtiveram pareceres favoráveis do respetivo Conselho Fiscal para os vários exercícios.

Quadro 6 - Resultados obtidos pelas AHB

Rubricas	2015		2016		2017	
	AHBB	AHBI	AHBB	AHBI	AHBB	AHBI
<b>Rendimentos</b>	1 394 170	470 893	1 504 236	504 645	1 668 314	438 774
Vendas e serviços prestados	674 099	172 399	703 662	193 076	779 648	194 106
Subsídios, doações e legados à exploração	662 588	271 580	759 369	286 717	842 060	240 196
Outros rendimentos e juros	57 483	26 914	41 205	24 852	46 606	4 472
<b>Gastos</b>	1 358 952	577 899	1 488 921	484 824	1 668 185	495 795
Custo das mercadorias vendidas e de matérias consumidas	0	32 713	0	32 314	0	28 685
Fornecimentos e serviços externos	714 396	116 634	677 995	149 155	842 660	149 617
Despesas com pessoal	539 317	236 892	662 619	214 953	678 591	243 377
Outros gastos e perdas	10 597	20 587	15 123	3 318	3 890	3 290
Gastos/reversões de depreciação e de amortização	94 642	171 073	133 182	85 085	143 044	70 825
<b>Resultado Líquido</b>	35 218	-107 006	15 316	19 821	130	-57 021

Fonte: Demonstração dos resultados por natureza das AHBB e AHBI.

59. As vendas e serviços prestados pela AHBB superaram os custos com pessoal. O mesmo já não aconteceu na AHBI, existindo uma maior necessidade de recorrer aos apoios públicos para suportar salários<sup>55</sup>.

### 5.2.3. Principais riscos identificados no PMEPC

60. O concelho de Bragança tem características de clima continental, apresentando uma elevada variação intra-anual de temperatura, com verões quentes e curtos e invernos frios e longos. As temperaturas mínimas entre novembro e abril situam-se abaixo dos cinco graus, com ocorrência de nevões e riscos graves que levam ao isolamento das populações e ocorrência de acidentes. No verão, as temperaturas elevadas levam à diminuição de recursos hídricos e concorrem para a ocorrência de situações de seca.
61. As altitudes variam entre os 1000 e 1500 metros na Serra de Montesinho e na Serra da Nogueira, correspondendo a restante área à zona de planalto (700-1000 metros). Bragança está inserida na bacia hidrográfica do Douro, destacando-se o rio Sabor que atravessa todo o concelho. As áreas de floresta e de matos e herbáceas ocupam mais de 50% do território e acarretam perigosidade em termos de incêndios florestais.

<sup>55</sup> No caso da despesa com as EIP, os custos salariais encontram-se partilhados, por protocolo, entre o MdB e a ANPC.

62. A maior parte das empresas fixadas no MdB pertencem aos setores do comércio e da construção, existindo apenas uma (de acordo com o PMEPC) que lida com substâncias perigosas e que acarreta algum risco em termos de acidentes industriais.
63. Para além das estruturas viárias<sup>56</sup>, o concelho dispõe do aeródromo municipal de Bragança e do heliporto do Hospital que, em situação de emergência e catástrofe, funcionam como infraestruturas de apoio, mas acrescentam riscos de acidentes envolvendo aeronaves.
64. No **Quadro 7**, elaborado a partir do PMEPC, constam os riscos naturais e humanos mais suscetíveis de ocorrerem no concelho de Bragança, apresentados em termos de classe de probabilidade de ocorrência e de classe de dano potencial<sup>57</sup>.

**Quadro 7 - Riscos de origem natural e humana**

Riscos	Probabilidade Ocorrência	Dano Potencial
<b>Riscos Naturais</b>		
Terramotos	Baixa	Baixo
Inundações e cheias	Elevada	Baixo
Deslizamento de terras	Baixa	Baixa
Ventos fortes, tornados e ciclones	Baixa	Alto
Secas	Muito alta	Baixo
Ondas de calor	Muito alto	Baixo
Vagas de Frio	Muito altas	Baixo
Nevões	Elevado	Baixo
Incêndios Florestais	Alta	Muito alto
<b>Riscos de Origem Humana</b>		
Incêndios urbanos	Alta	Média
Colapso/estragos avultados em edifícios	Média	Média
Acidentes industriais	Elevada	Baixa
Acidentes em infraestruturas hidráulicas	Baixa	Muito alta
Acidentes viários e aéreos	Médio	Baixo
Acidentes aéreos	Muito baixo	Muito alto
Transporte de mercadorias perigosas	Média	Baixo
concentrações humanas	Baixa	Baixo
Terrorismo	Baixa	Alto
Contaminação rede pública de abastecimento	Média	Baixo

Fonte: PMEPCB

<sup>56</sup> Algumas com elevado risco de sinistralidade, principalmente quando combinadas com condições meteorológicas adversas.

<sup>57</sup> O risco foi definido como a combinação entre a perigosidade (que resulta da probabilidade e da suscetibilidade) e o dano potencial (que resulta da vulnerabilidade e valor do bem afetado). Cf. PMEPC.

#### 5.2.4. Fontes de financiamento da Proteção Civil

65. As AHB são consideradas o “*braço armado*” das ações de proteção civil, desempenhando um papel de grande relevo na prestação de serviços públicos no âmbito da segurança e do socorro das populações e respetivos bens, nas situações de emergência<sup>58</sup>.
66. O RJAL confere aos municípios atribuições no âmbito da proteção civil<sup>59</sup> e atribui à CM a competência para deliberar sobre formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes<sup>60</sup> e para apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças<sup>61</sup>.
67. As AHB do concelho de Bragança recebem apoios financeiros no âmbito dos protocolos celebrados com o MdB, bem como outros apoios pontuais. O financiamento da Administração Central às AHB está a cargo da ANPC e tem por base as regras constantes na Lei n.º 94/2015, de 13.08<sup>62</sup>.
68. Com exceção da despesa com as EIP, o financiamento do MdB não segue nenhum critério de ponderação objetivo, procurando essencialmente responder às solicitações e apoiar as atividades a desenvolver pelas AHB, não estando implementado, ou previsto, um controlo equivalente ao que se encontra preconizado para o financiamento atribuído pela ANPC.
69. As cláusulas dos protocolos entre MdB e AHB dispõem de um conteúdo mínimo que visa garantir a sua execução, como o número de prestações e a documentação a entregar pelas AHB<sup>63</sup>, e de uma natureza genérica quanto aos fins a que se destinam os apoios<sup>64</sup>. O MdB recebe, anualmente, os Relatório e Contas das AHB, mas assume não efetuar, por norma, uma avaliação dos mesmos.
70. Os encargos com as EIP das AHB de Bragança e de Izeda são financiadas em 50% pelo MdB e os restantes 50% pela Administração Central, através da ANPC<sup>65</sup>.

---

<sup>58</sup> Cf. parecer da ANMP, de junho de 2015, sobre a proposta de lei relativa ao financiamento dos corpos de Bombeiros detidos por AHB, e opinião do Presidente da CMB – “*Reconhecemos e valorizamos o trabalho desenvolvido pelas duas Associações de Bombeiros Voluntários de Bragança e de Izeda*”, no ato público de assinatura dos protocolos com as AHB.

<sup>59</sup> Cf. alínea j) do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09.

<sup>60</sup> Cf. artigo 33.º, n.º 1, alínea o) da Lei 75/2013.

<sup>61</sup> Cf. alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei 75/2013.

<sup>62</sup> Constituindo a primeira alteração à Lei n.º 32/2007, de 13.08 (Regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros).

<sup>63</sup> Relatórios de Atividades e Contas e Planos de Atividades e Orçamentos.

<sup>64</sup> Nomeadamente, o atendimento permanente do SMPC, o apoio ao aeródromo e o abastecimento de água.

<sup>65</sup> Nos termos da Portaria n.º 1358/2007, de 15.10.



### 5.3. O financiamento dos corpos de bombeiros

#### 5.3.1. Modelo de financiamento municipal das AHB

71. O MdB não constituiu um corpo municipal de bombeiros, pelo que as atribuições que lhe são conferidas pela lei no âmbito da proteção civil são executadas, em grande medida, pelos CB que operam no concelho, que são pertença de AHB.
72. Em 2001, os apoios à AHBB, de natureza sistemática, passaram a revestir o formato de protocolo, visando a criação de um serviço que assegurasse o socorro às populações com um carácter regular. O MdB passou a financiar a operação de um GIPE pela AHBB, constituído por sete elementos, que asseguravam a resposta a situações de emergência em 40 horas por semana, comprometendo-se a AHBB a dispor de um piquete, em permanência, para executar o serviço no período restante.
73. Em 2012, através de um novo protocolo com a AHBB, o MdB e a ANPC asseguram a constituição e manutenção de uma EIP (com cinco elementos, durante 40 horas semanais), partilhando o seu custo em partes iguais. A AHBB comprometia-se, por este novo protocolo, a assegurar um piquete de voluntários para atuar fora do período de funcionamento da EIP<sup>66</sup>.
74. Em 2015, o MdB e a AHBB formalizam uma nova modalidade de protocolo que estipula a atribuição de um montante financeiro, sendo uma parte para substituir e dar continuidade ao protocolo relativo ao atendimento permanente do SMPC e outra para suportar as atividades correntes da Associação (incluindo o apoio ao abastecimento de água a algumas aldeias). Simultaneamente, renova o compromisso de assegurar os encargos com a EIP e com os seguros de acidentes pessoais, a que acrescenta os seguros da frota automóvel.
75. O protocolo foi sujeito a atualizações anuais, basicamente para incremento dos apoios financeiros, coexistindo com outros apoios pontuais, nomeadamente para aquisição de veículos e equipamentos. A sequência dos principais apoios à AHBB encontra-se sistematizada no **Quadro 8**.

---

<sup>66</sup> Com este novo protocolo passava a ficar prevista a operação do GIPE e da EIP durante 40 horas semanais e de 2 piquetes de voluntários, com pelo menos 10 elementos, no resto do período.

**Quadro 8 – Caracterização dos principais apoios financeiros à AHBB**

Deliberação / Vigência	Instrumento	Objeto	Apoios
28.06.2001 anual renovável	Protocolo para a criação de um GIPE de 7 elementos	Assegurar em permanência serviços de socorro às populações: GIPE (40 horas por semana) Piquete de voluntários (resto do período)	• 300.000\$00 por mês (14 meses) e prémios de seguro de acidentes de trabalho <sup>(1)</sup>
11.06.2012 3 anos renovável	Protocolo relativo à EIP, de 08.06.2012	Regular as condições de contratação e manutenção pela AHBVB dos 5 elementos que integraram as EIP.	• Remuneração mensal por elemento (€617,40, 14 meses), e • Subsídio de almoço (€4,27)
14.09.2015	Deliberação da CMB	Apoio financeiro para aquisição de uma viatura de urgência (ambulância)	• €42.480
09.03.2015 31.12.2015	Protocolo de colaboração de 09.03.2015	Reforço da operacionalidade e eficiência do serviço à comunidade de modo a alcançar maiores níveis de segurança	• Continuidade ao protocolo relativo ao atendimento permanente do SMPC (€59.995,85) • Atividades correntes incluindo abastecimento de água (€36.000)
22.02.2016 31.12.2016	Protocolo de colaboração de 02.03.2016	Reforço da operacionalidade e eficiência do serviço à comunidade <sup>(2)</sup>	• Atendimento permanente do SMPC (€59.995,85) • Apoio no aeródromo e abastecimento de água (€104.000)
14.06.2016	Deliberação CMB	Comparticipação das refeições dos participantes do Campeonato Nacional de Manobras e Cadetes	• € 3.000
27.06.2016 5 anos renovável	Contrato de Comodato de 02.07.2016	Cedência, a título gratuito, de equipamento de mergulho para utilização no treino e execução de operações de busca, resgate e salvamento aquático.	• €22.848,27 (provenientes do Orçamento Participativo)
27.03.2017 31.12.2017	Protocolo de colaboração de 05.04.2017	Reforço da operacionalidade e eficiência do serviço à comunidade de modo a alcançar maiores níveis de segurança.	• Atendimento permanente do SMPC (€63.000) e • Serviço permanente de prevenção de aeronaves no aeródromo municipal e abastecimento de água (€104.000)

<sup>(1)</sup> Este protocolo está em vigor na parte do seguro de acidentes pessoais do GIPE.

<sup>(2)</sup> O protocolo refere que o MdB assegura os encargos com as EIP, nos termos da deliberação tomada em 11/06/2012, e suporta os encargos com seguros de acidentes pessoais e frota e que a sua despesa se enquadra no PAM, “projeto 1/2014 - Apoio aos BVB e Izeda nas despesas de funcionamento no âmbito da Proteção Civil Municipal”.

76. Com a AHBI (Quadro 9), o MdB protocolou um apoio financeiro anual para as atividades correntes no âmbito do SMPC e, já em 2017, estabeleceu um protocolo que permitiu a constituição e funcionamento de uma EIP.

**Quadro 9 – Caracterização dos apoios financeiros à AHBI**

Deliberação/ Vigência	Instrumento	Objeto	Montantes
09.03.2015 31.12.2015	Protocolo de Colaboração	Apoio financeiro anual para atividades correntes da associação no âmbito do SMPC	• €45.000 (pago em 9 prestações de €5.000)
02.03.2016 31.12.2016	Protocolo de Colaboração	Apoio financeiro anual para atividades correntes da associação no âmbito do SMPC	• €45.000 (pago em 10 prestações de €4.500)
27.03.2017 31.12.2017	Protocolo de Colaboração de 05.04.2017	Apoio financeiro anual para atividades correntes da associação no âmbito do SMPC	• €45.000 (pago em 10 prestações de €4.500)
02.03.2017 29.05.2017 (por 3 anos renováveis)	Protocolo de condições de contratação e funcionamento das EIP <sup>(1)</sup>	Regular as condições de contratação, funcionamento e manutenção pela AHBVI de 5 elementos que integrarão a EIP	• Remuneração mensal por elemento (€617,40, 14 meses) e • Subsídio de almoço (€4,52, passando a €4,77 a partir de agosto)

<sup>(1)</sup> Os custos são partilhados entre o MdB e a ANPC.

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

77. O financiamento das AHB pelo MdB não se encontra sustentado em critérios objetivos, à exceção dos apoios às EIP, que é efetuado nos termos da Portaria n.º 1358/2007, de 15.10..
78. Sobre o ciclo orçamental da despesa constatou-se que foram respeitadas as suas fases, uma vez que todos os apoios financeiros às AHB foram objeto de deliberação camarária e efetuados os adequados cabimentos e compromissos.
79. Verificou-se, ainda, que existe conformidade, em termos de montantes, entre a despesa protocolada com as AHB e a despesa efetuada.

#### 5.3.1.2. Garantias no controlo da utilização dos apoios

80. O MdB, no que se refere ao controlo da adequada utilização dos apoios concedidos às AHB, não tem implementado nenhum procedimento que permita verificar a adequada utilização das verbas concedidas, não efetuando ações de controlo junto das mesmas no sentido de confirmar os fins em que foram aplicadas.
81. O pagamento, pelo MdB, dos apoios relativos ao funcionamento das EIP ocorre depois de receber das AHB os respetivos documentos comprovativos, nomeadamente os recibos de vencimento dos trabalhadores. As AHB, seguindo o estipulado nos protocolos, disponibilizam ainda os relatórios anuais de atividades das EIP.

82. As AHB enviam, anualmente, os relatórios e contas e o parecer do Conselho Fiscal, em cumprimento do estipulado nos protocolos de colaboração, mas o MdB não efetua um controlo efetivo do seu conteúdo.

#### 5.3.1.3. Sistema de Controlo Interno

83. A CMB aprovou a atual Norma de Controlo Interno (NCI) do MdB em 11.12.2017<sup>67</sup>. Da NCI constam dois artigos dedicados aos apoios municipais, no que respeita à sua formalização, efetivação e controlo<sup>68</sup>, remetendo, no essencial, para a obrigação de cumprir as regras estipuladas no Código Regulamentar do Município de Bragança (CRMB). A anterior NCI, em vigor na totalidade do período em análise (2015-2017), havia sido aprovada a 02.12.2002.
84. O CRMB entrou em vigor em 21.07.2016<sup>69</sup>. O Título III, sob a epígrafe “*Associações culturais, artísticas, recreativas, humanitárias e de solidariedade social*”, tem como objeto e âmbito de aplicação os “*(...) procedimentos e critérios a observar pelo Município na prestação de subsídios e apoios às entidades que prossigam fins culturais, artísticos, recreativos, humanitários e de solidariedade social sediadas no concelho de Bragança (...)*” e nele estão também previstas as formas de avaliação da aplicação dos apoios concedidos, bem como a atuação face a situações de incumprimento e respetivas sanções.
85. Ficou evidente da análise efetuada que os apoios pontuais do MdB à AHBB não seguiram os procedimentos padronizados que estavam preconizados no Regulamento de Atribuição de Apoios, e posteriormente no CRMB, escudando-se, por norma, em fatores de não previsibilidade e urgência, como foi o caso do apoio para a aquisição de uma ambulância, em 2015.
86. No período em análise, os membros do executivo municipal não assumiram responsabilidades nos órgãos sociais destas Associações. Por outro lado, o MdB garantiu não terem existido quaisquer responsáveis ou funcionários a prestar serviço nos CB no período de 2015 a 2017.

#### 5.3.1.4. Sistema de Informação

87. O sistema de informação financeira do MdB dispõe de parametrizações que permitem apurar de forma clara e discriminada os montantes transferidos para as AHB, nomeadamente através de contas-correntes (por entidade e rubrica orçamental) e relatórios de ordens de pagamento.

---

<sup>67</sup> Entrou em vigor a 01.01.2018.

<sup>68</sup> Cf. artigos 65.º e 66.º - Subsecção III- Apoios Municipais.

<sup>69</sup> Revogou o Regulamento de Atribuição de Apoios às Associações Culturais, Artísticas, Recreativas, Humanitárias e de Solidariedade Social do Concelho de Bragança, aprovado pela Assembleia Municipal em 10.02.2011.

88. Foram efetuados testes substantivos e de conformidade aos documentos de suporte aos pagamentos efetuados às duas AHB, tendo-se concluído que estes apoios foram apresentados em reunião da CMB, onde foi deliberada a sua atribuição. As ordens de pagamento associadas aos protocolos e às deliberações de atribuição de subsídios estavam formalmente conformes com o circuito da despesa.

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

89. O **Quadro 10** apresenta a dimensão financeira dos apoios concedidos pelo MdB, no período de 2015 a 2017, e o peso no total das transferências correntes e de capital.

**Quadro 10 – Relevância das transferências do MdB para as AHBV**

	Unidade: euros		
	2015	2016	2017
Transferências para as AHB	212 642	261 604	254 300
em % das transferências para Instituições sem fins lucrativos (ISFL)	18,3	20,8	13,3
em % do total de transferências	7,2	7,1	6,5
Transferências correntes para as AHB	170 162	261 604	254 300
em % das transferências correntes para ISFL	20,9	27,6	17,4
em % do total de transferências correntes	17,2	22,3	14,4
para a AHB de Bragança	125 162	216 604	191 044
para a AHB de Izeda	45 000	45 000	63 256
Transferências de capital para a AHB de Bragança <sup>(1)</sup>	42 480	0	0
em % das transferências de capital para ISFL	12,2	0,0	0,0
em % do total das transferências de capital	2,2	0,0	0,0

<sup>(1)</sup> No período, apenas a AHBB beneficiou de transferências de capital.

**Fonte:** Dados financeiros do MdB.

90. Entre 2015 e 2017, apesar do aumento das transferências para as AHB, o seu peso no total das transferências do MdB caiu de 7,2% para 6,5%, uma vez que o crescimento do total das transferências foi mais elevado<sup>70</sup>.
91. O comportamento revelado no âmbito do subconjunto das transferências para as Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL) é qualitativamente idêntico, destacando-se o facto de as AHB absorverem uma parte substancial das transferências correntes para estas entidades, que chega a atingir os 27,6%, em 2016.
92. O peso das transferências para as AHB no total da despesa do MdB (**Quadro 11**) é inferior a 1% em cada um dos anos do período, cifrando-se em 0,7% em 2015 e 0,8% em 2016 e 2017.

<sup>70</sup> O total de transferências do MdB cresceu 32,9% entre 2015 e 2017.

**Quadro 11 - Peso dos apoios às AHB pelo MdB no total das suas despesas**

Unidade: €

Despesa /Apoios	2015		2016		2017	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Despesas Correntes e de Capital	28 413 445	100	31 576 752	100	32 838 489	100
Apoios financeiros à AHBVB	167 642	0,6	216 604	0,7	191 044	0,6
Apoios financeiros à AHBVI	45 000	0,2	45 000	0,1	63 256	0,2
<b>Total dos apoios às AHBV</b>	<b>212 642</b>	<b>0,7</b>	<b>261 604</b>	<b>0,8</b>	<b>254 300</b>	<b>0,8</b>

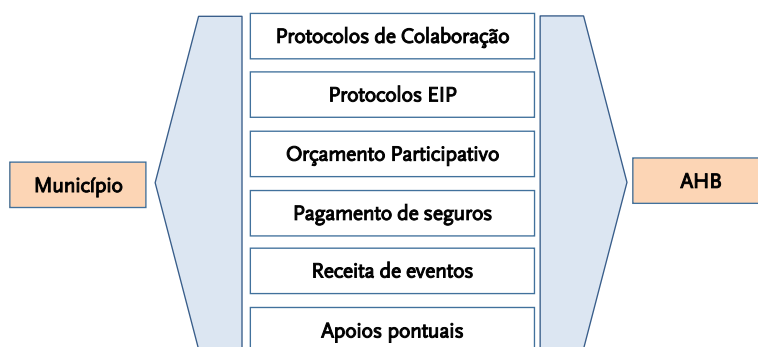
Fonte: MdB.

93. O MdB reconhece o valor social da atividade dos CB, conforme consta dos pressupostos insertos nos protocolos e deliberações da atribuição de apoios. Apesar de não existirem análises de custo benefício e de economia, eficiência e eficácia, o MdB considera que a colaboração com as AHB complementa a atividade municipal na área da proteção civil e serve as populações.
94. Quanto à sensibilidade e elasticidade da decisão política às solicitações financeiras dos CB, contactou-se que, nos anos de 2015 a 2017, os apoios atribuídos pelo MdB às AHB foram aprovados por unanimidade.

### 5.3.3. Decomposição anual dos apoios municipais às AHB

95. No período de 2015 a 2017, os apoios do MdB, no âmbito da proteção civil, revestiram diversas modalidades, algumas com caráter de continuidade, como os protocolos, o pagamento de seguros e a receita de eventos, outras de caráter pontual, consistindo em apoios resultantes de solicitações das AHB ou do envolvimento da sociedade civil (Figura 3).

**Figura 3 – Modalidades de apoio às AHB**



96. No **Quadro 12** constam o conjunto dos apoios contabilizados pelo MdB como transferências para as AHB, de acordo com os fins a que se destinam. O reforço da operacionalidade (AHBB) e o apoio à atividade (AHBI) foram formalizados através de protocolos de colaboração, o apoio no âmbito

das EIP realizou-se no âmbito do protocolo tripartido entre MdB, AHB e ANPC, e os apoios pontuais, para aquisição de uma ambulância e para participação em refeições, resultaram de deliberações da CMB<sup>71</sup>.

**Quadro 12 – Destino das transferências para as AHB**

	Unidade:€		
<b>AHB de Bragança</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Reforço da operacionalidade	95 996	163 996	167 000
EIP <sup>(1)</sup>	29 166	26 760	<sup>(1)</sup> 24 044
Aquisição ambulância	42 480	0	0
Comparticipação de refeições	0	3 000	0
<b>Total (A)</b>	<b>167 642</b>	<b>193 756</b>	<b>191 044</b>
<b>AHB de Izeda</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Apoio à atividade	45 000	45 000	45 000
EIP	0	0	18 256
<b>Total (B)</b>	<b>45 000</b>	<b>45 000</b>	<b>63 256</b>
<b>Total geral (A)+(B)</b>	<b>212 642</b>	<b>238 756</b>	<b>254 300</b>

<sup>(1)</sup> Os encargos com as EIP mantiveram-se estáveis no período. As variações anuais observadas devem-se à não coincidência das prestações mensais, cujo pagamento acaba por ocorrer apenas no início do ano seguinte.

**Fonte:** Protocolos e Contas Correntes do MdB com as AHB e outros documentos financeiros.

97. As transferências do MdB para as duas AHB registaram um acréscimo, em termos homólogos, de 12,3% em 2016 e 6,5% em 2017. Os apoios para o reforço da operacionalidade da AHBB (objeto de protocolos anuais) aumentaram 74% de 2015 para 2017<sup>72</sup>, ano em que começou a funcionar a EIP da AHB de Izeda, que originou um aumento de 40,6% nos montantes recebidos do MdB.
98. O Orçamento Participativo (OP), adotado a partir de 2016, revelou-se outro instrumento para canalizar apoios municipais para as AHB. Do procedimento saíram vencedoras propostas para aquisição de equipamento de mergulho (OP 2016) e equipamento de combate a incêndios urbanos e industriais (OP 2017), ambas para benefício da AHBB, e que foram previamente sujeitas a validação pelos serviços do MdB<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> A despesa com os protocolos de colaboração e com a aquisição da ambulância encontrava-se prevista nas Grandes Opções do Plano (GOP) e no Plano de Atividades Municipal (PAM).

<sup>72</sup> O aumento será menor (20,6%) se considerarmos também o apoio à aquisição de uma ambulância ocorrido em 2015. No entanto, a justificação para o aumento dos apoios à operacionalidade não visou, de forma objetiva, capacitar a AHB para fazer face às despesas de investimento como a referenciada.

<sup>73</sup> Em termos normativos, os OP seguem a Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Bragança (aprovada pela Assembleia Municipal de Bragança em 30.04.2015) e as Normas de participação anuais, que definem os objetivos, as propostas elegíveis (incluindo áreas temáticas e valores máximos) e o calendário, onde consta uma fase de “*análise técnica fundamentada pelos serviços municipais*”. Cf. n.º 3 do artigo 6.º do OP 2016.

99. O MdB suportou as despesas em causa e entregou os equipamentos à AHBB mediante a assinatura de Contratos de Comodato (**Quadro 13**), que previam as regras de utilização e de reversão dos equipamentos<sup>74</sup>.

**Quadro 13 - Contratos de comodato com AHBB (2015-2017)**

		Unidade: €
Orçamento Participativo	Objeto	Valor
2016	Cedência a título gratuito de equipamento de mergulho	22 848
2017	Cedência a título gratuito de equipamento de combate a incêndios urbanos e industriais	(1) 42 999

(1) Embora o valor respeite ao orçamento de 2017, o contrato de comodato foi assinado apenas a 06.03.2018.

100. Os equipamentos foram adquiridos pelo MdB através de contratos de aquisição de bens móveis, na modalidade de ajuste direto, nos termos da redação então em vigor da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>75</sup>.

101. Outra fórmula encontrada para apoiar as AHB consistiu na atribuição do valor da receita arrecadada nas bilheteiras da pista de gelo incluída no evento “*Bragança Terra de Natal e de Sonhos*”, existindo informação nesse sentido nas atas das reuniões da CMB, para os anos de 2015 e 2016<sup>76</sup>. Os valores conhecidos constam do **Quadro 14**, sendo que o MdB não procedeu ao registo contabilístico destas receitas, não contabilizando, conseqüentemente, o apoio disponibilizado às AHB.

**Quadro 14 - Receita do evento “Bragança Terra de Natal e de Sonhos” atribuída às AHB**

		Unidade: €
Ano	Valor da Receita	
2015	12.458	
2016	13.016	
2017	(1)	

(1) Valor desconhecido.

102. Os custos, para o MdB, dos contratos de aquisição dos serviços de locação da pista de gelo e de outros serviços relacionados com o evento<sup>77</sup>, ascenderam a € 65.938,33 em 2015, a € 74.500 mais

<sup>74</sup> No contrato relativo aos equipamentos de mergulho, o MdB é a entidade titular, sendo a sua entrega efetuada, a título gratuito, à AHBB “(...) para utilização no treino e execução de operações de busca, resgate e salvamento aquático, de modo a alcançar maiores níveis de segurança e proteção civil”. O contrato, de 5 anos, renováveis, responsabiliza a AHBB pelos custos de guarda, conservação e manutenção dos equipamentos e define um conjunto de regras de utilização e condições de restituição. Estas condições são, em termos genéricos, replicadas no contrato que diz respeito ao equipamento de combate a incêndios urbanos e industriais.

<sup>75</sup> O contrato relativo ao equipamento de mergulho tem data de 02.05.2016 e o relativo ao equipamento de combate a incêndios tem data de 02.10.2017.

<sup>76</sup> Nas reuniões de 25.01.2016 e de 23.01.2017.

<sup>77</sup> Nos contratos em questão não é possível isolar o custo dos vários serviços que lhes estão associados e das suas componentes.



IVA, em 2016 (constituindo € 42 427,1 encargos do ano), e a € 149.000 mais IVA, em 2017 (constituindo € 9.530,04 encargos do ano)<sup>78</sup>.

103. O MdB suportou também o custo de ações de formação ministradas aos bombeiros da equipa da AHBB afeta ao Aeródromo, que ascendeu a €6 556 (Quadro 15).

**Quadro 15 - Formação paga pelo MdB à AHBB**

Ano	Designação	Unidade: €
		Valor
2015	Formação para Operadores de Serviço Básico Salvamento e Luta Contra Incêndios	5 200
2015	Formação em Condução Defesa de Veículos de Categoria C	1 756
<b>Total</b>		<b>6 956</b>

104. Cabe aos municípios, de acordo com o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21.06.<sup>79</sup>, suportar o encargo com o seguro de acidentes pessoais dos bombeiros profissionais e voluntários<sup>80</sup>. O MdB suportou, para além daqueles seguros, os encargos com os seguros da frota automóvel das AHB<sup>81</sup>, perfazendo um montante global de €43 406,9, no triénio (Quadro 16).

**Quadro 16 - Valor dos seguros pagos pelo MdB relativos às AHB**

Entidade / Seguro	Unidade: €			
	2015	2016	2017	Total
AHB Bragança	9 570	10 117	10 434	30 121
Acidentes Pessoais	4 974	5 355	8 228	18 557
Ramo Automóvel	4 596	4 762	2 207	11 564
AHB Izeda	4 678	4 831	3 777	13 286
Acidentes Pessoais	2 633	2 936	3 750	9 319
Ramo Automóvel	2 045	1 895	26	3 967
<b>Total AHB</b>	<b>14 248</b>	<b>14 948</b>	<b>14 211</b>	<b>43 407</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas do MdB e apólices de seguro.

105. Em 2016, a AHBB beneficiou ainda da isenção do pagamento da taxa de utilização da piscina municipal, cujo valor ascendeu a €74,76 (1 dia). A proposta foi elaborada pela Unidade de Desporto e Juventude e autorizada pelo PCM<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> Em 2015 e 2016 foi utilizado o procedimento de ajuste direto e em 2017 o procedimento de concurso público, nos termos previstos na redação do CCP então em vigor.

<sup>79</sup> Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21.11.

<sup>80</sup> Cf. artigos 1.º e 2.º da Portaria n.º 123/2014, de 19.06 (revogou a Portaria n.º 1163/2009, de 06.10), que fixa as condições mínimas do seguro e a sua abrangência.

<sup>81</sup> Conforme consta dos protocolos anuais aprovados em reunião de CM de 09.03.2015, 22.02.2016 e 27.03.2017.

<sup>82</sup> Com o ato a ser ratificado posteriormente pela CMB, na reunião de 14.11.2016.

106. O **Quadro 17** resume o conjunto de apoios do MdB às AHB. O peso dos apoios concedidos atingiu, em 2016, um máximo de 0,92% da despesa total.

**Quadro 17– Apoios concedidos pelo Município às AHB**

Unidade: euros

Natureza dos apoios	2015			2016			2017		
	AHBB	AHBI	Total	AHBB	AHBI	Total	AHBB	AHBI	Total
Transferências <sup>(1)</sup>	167 642	45 000	212 642	193 756	45 000	238 756	191 044	63 256	254 300
Pagamento de seguros	9 570	4 678	14 248	10 117	4 831	14 948	10 434	3 777	14 211
Cedência de equipamentos	0	0	0	22 848	0	22 848	0	0	0
Receita de eventos <sup>(2) (3)</sup>	(4)	(4)	12 458	8 678	4 339	13 017	(4)	(4)	(4)
Pagamento de formação	6 956	0	6 956	0	0	0	0	0	0
Isenção de taxas municipais <sup>(2)</sup>	0	0	0	75	0	75	0	0	0
<b>Total</b>	<b>184 168</b>	<b>49 678</b>	<b>246 304</b>	<b>235 474</b>	<b>54 170</b>	<b>289 644</b>	<b>201 478</b>	<b>67 033</b>	<b>268 511</b>
<i>em % da despesa total MdB <sup>(4)</sup></i>	<i>0,65</i>	<i>0,17</i>	<i>0,87</i>	<i>0,75</i>	<i>0,17</i>	<i>0,92</i>	<i>0,61</i>	<i>0,20</i>	<i>0,82</i>
<i>em % do apoio da ANPC</i>	<i>56,4</i>	<i>28,6</i>	<i>46,7</i>	<i>69,2</i>	<i>27,3</i>	<i>53,7</i>	<i>46,6</i>	<i>41,5</i>	<i>45,2</i>
<i>Por bombeiro</i>			<i>2 487,9</i>			<i>2 540,7</i>			<i>2 533,1</i>
<i>Por residente</i>			<i>7,2</i>			<i>8,6</i>			<i>8,0</i>

<sup>(1)</sup> Correntes e de capital.

<sup>(2)</sup> Quantifica-se a não arrecadação de receita municipal.

<sup>(3)</sup> O evento em questão tem objetivos mais amplos (Festas de Natal). O MdB desconhece o valor de receita relativo a 2017, bem como a sua desagregação por AHB em 2015.

<sup>(4)</sup> Indicador que visa avaliar a relevância global dos apoios, devendo fazer-se uma leitura integrada com as notas <sup>(2)</sup> e <sup>(3)</sup>.

Fonte: MdB e INE.

107. O total dos apoios municipais equivale a cerca de metade dos montantes transferidos pela ANPC<sup>83</sup> e representa um gasto próximo dos € 2.500 por bombeiro. A despesa do MdB com as AHB, por residente, oscilou entre um mínimo de € 7,2 em 2015 e um máximo de € 8,6 em 2016.

108. Não estando disponível uma análise do custo padrão dos serviços que, no âmbito da proteção civil, são prestados pelos CB, nomeadamente em função da sua complexidade e das características do território a servir, não existe um comparador adequado para a despesa incorrida pelo MdB com as AHB.

109. Podemos, no entanto, comparar o esforço financeiro efetuado pelo MdB com os apoios atribuídos pela ANPC, uma vez que ambos visam financiar a atividade dos CB (**Quadro 18, Quadro 19 e Quadro 20**).

<sup>83</sup> Em termos globais, variam entre os 53,7% em 2016 e os 45,2% em 2017, embora se constatem níveis de apoio diferentes entre as duas AHB, sendo bastante mais elevados no caso da AHBVB.

#### Quadro 18- Apoios à AHBB

Unidade: Euros

Origem dos apoios	2015		2016		2017	
	valor	%	valor	%	valor	%
Município	184 168	36	235 474	41	201 478	32
ANPC	326 807	64	340 455	59	432 724	68
Novo financiamento	76 576	15	94 038	16	100 381	16
EIP	30 397	6	31 685	6	31 862	5
GIPE	56 395	11	58 845	10	62 079	10
DECIF	145 256	28	143 725	25	215 334	34
GRIF	1 920	0	1 035	0	1 080	0
Combustíveis	16 263	3	11 128	2	21 988	3
<b>Total</b>	<b>510 975</b>	<b>100</b>	<b>598 777</b>	<b>100</b>	<b>634 202</b>	<b>100</b>

Fontes: MdB; ANPC; IGF.

#### Quadro 19- Apoios à AHBI

Unidade: Euros

Financiamento da AHBI	2015		2016		2017	
	valor	%	valor	%	valor	%
Município	49 678	22	54 170	21	67 033	29
ANPC	173 512	78	198 627	79	161 441	71
Novo financiamento	32 593	15	35 729	16	35 907	16
EIP	0	0	0	0	18 969	8
DECIF	134 725	60	155 416	70	99 515	45
GRIF	360	0	810	0	563	0
Combustíveis	5 834	3	6 671	3	6 487	3
<b>Total</b>	<b>223 190</b>	<b>100</b>	<b>252 797</b>	<b>100</b>	<b>228 474</b>	<b>100</b>

Fontes: MdB; ANPC; IGF.

#### Quadro 20 - Apoios às AHB do concelho

Unidade: Euros

Origem dos apoios	2015		2016		2017	
	valor	%	valor	%	valor	%
Município	246 304	33,0	289 644	35,0	268 511	31,1
ANPC	500 319	67,0	539 082	65,0	594 165	68,9
<b>Total</b>	<b>734 165</b>	<b>100</b>	<b>828 726</b>	<b>100</b>	<b>862 676</b>	<b>100</b>
Por bombeiro	7 541,6		7 269,5		8 138,5	
Por residente	21,9		24,5		25,6	

Fontes: MdB; ANPC; IGF.

110. Considerando a soma do financiamento efetuado pelo MdB e pela ANPC às AHB do concelho, a despesa por ano, por bombeiro, situa-se entre os € 7.300 e os € 8.200, e por residente, entre os € 22 e os € 26.

111. Note-se que os valores dos apoios às AHB (municipais e da ANPC) divergem da informação divulgada no âmbito da Lei n.º 64/2013, de 27.08<sup>84</sup>, que serviu de base à constituição da amostra de auditoria (Cf. **Quadro 1**), nos termos que constam do **Quadro 21**.

**Quadro 21 - Valor dos apoios realizados e publicitados pelo MdB**

Unidade:€

	Ano	Apoios realizados	Apoios com dever de publicidade (1)	Apoios publicitados (site e reporte IGF)	Diferença
<b>AHB de Bragança</b>					
	2015	<sup>(6)</sup> 184 168	<sup>(6)</sup> 179 194	138 476	<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> 40 718
	2016	235 474	230 119	189 919	<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> <sup>(5)</sup> 40 200
	2017	<sup>(6)</sup> 201 478	<sup>(6)</sup> 193 250	<sup>(7)</sup> 189 848	<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> <sup>(7)</sup> 3 402
<b>AHB de Izeda</b>					
	2015	<sup>(6)</sup> 49 678	<sup>(6)</sup> 47 045	45 000	<sup>(3)</sup> 2 045
	2016	54 170	51 234	45 000	<sup>(3)</sup> 6 234
	2017	<sup>(6)</sup> 67 033	<sup>(6)</sup> 63 283	45 000	<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> 18 283

(1) Excluem-se os montantes relativos a seguros de acidentes pessoais, cujo pagamento pelos municípios resulta de uma obrigação legal.

(2) Não consta da publicitação a despesa com a EIP.

(3) Não consta da publicitação a despesa com os seguros de veículos.

(4) Não consta da publicitação a despesa com a formação de bombeiros.

(5) Não consta da publicitação a receita municipal cedida.

(6) Falta considerar a receita municipal cedida, de que não existe informação.

(7) Consta da publicitação o valor dos equipamentos de mergulho (€22 848), que já havia sido considerado em 2016, ano que foi assinado o contrato de comodato.

112. As diferenças devem-se à ausência de publicitação dos apoios efetuados no âmbito das EIP, dos seguros dos veículos<sup>85</sup>, da formação e da receita municipal cedida. Por outro lado, em 2017, repetiu-se indevidamente a divulgação do apoio para equipamentos atribuído em 2016.
113. O **Quadro 22** compara os apoios do MdB com os rendimentos das AHBV.

<sup>84</sup> Nos anos de 2015 a 2017, o Município publicitou, no sítio da internet da autarquia, a listagem anual dos apoios concedidos, nos termos do n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 64/2013, fazendo igualmente, o reporte à IGF, nos termos do art.5º do mesmo diploma.

<sup>85</sup> Quanto aos seguros de acidentes pessoais, a sua publicitação não é obrigatória, nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, de 27.08, que exclui os subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos, cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais.

Quadro 22 – Peso dos apoios públicos nos rendimentos das AHBV

	Rendimentos	Apoios Município		Apoios ANPC	Subsídios <sup>(1)</sup>
	(€)	(€)	%	%	%
<b>AHB Bragança</b>					
2015	1 394 170	<sup>(2)</sup> 184 168	13,2	23,4	46,0
2016	1 504 236	235 474	15,7	22,6	45,2
2017	1 668 314	<sup>(2)</sup> 201 478	12,1	25,9	53,8
<b>AHB Izeda</b>					
2015	470 893	<sup>(2)</sup> 49 678	10,5	36,8	55,9
2016	504 645	54 170	10,7	39,4	54,0
2017	438 774	<sup>(2)</sup> 67 033	15,3	36,8	53,1

<sup>(1)</sup> Inclui a totalidade do financiamento público, integrando os apoios do MdB, da ANPC e de outros de origem pública, onde assumem relevância, por norma, os provenientes do INEM e da UE.

<sup>(2)</sup> A que acresce o valor das receitas de exploração da pista de gelo no evento de Natal, desconhecidas em 2017 e conhecidas apenas na globalidade em 2015.

Fonte: MdB e Relatórios e Contas das AHB.

114. Os apoios do MdB representaram entre 10,5% a 15,7% dos rendimentos das AHB. Considerando também as subvenções da ANPC, a proporção sobe para 36,7% a 30,3%, no caso da AHBB, e para 47,4% a 52,1%, no caso da AHBI.
115. Em ambas as AHB, mas com maior incidência na AHBI, a proporção do conjunto dos subsídios públicos supera o patamar de 50% dos rendimentos, o que, apesar de significar que aquelas entidades dispõem de uma capacidade relevante de gerar receitas próprias, também evidencia a necessidade de reforçar a sua *accountability* e de se proceder a uma análise sistemática dos seus relatórios e contas.

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

##### Delimitação das responsabilidades pelo financiamento

116. O Estado e o MdB financiam as AHB, uma vez que existem atribuições e competências no âmbito da proteção civil que estão, na prática, a ser executadas pelos seus CB.
117. O financiamento do Estado é concretizado por várias vias, sendo que a componente estrutural, que visa o cumprimento das missões de serviço público pelos CB, segue critérios objetivos, assentes em medidas do risco e da atividade, mas é indexado a um orçamento de referência, a aprovar na LOE<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Cf. artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 94/2015. Aqueles critérios servem para fundamentar a distribuição do bolo financeiro, mas não para apurar os montantes que seriam necessários para garantir o socorro adequado, em tempo e qualidade.

118. Um dos objetivos fundamentais da proteção civil municipal é o de socorrer e assistir, no território municipal, pessoas e outros seres vivos em perigo e proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público<sup>87</sup>. Relacionando-se, no essencial, com atribuições específicas de um CB, o MdB só poderá prosseguir aquele objetivo através do financiamento dos CB das AHB<sup>88</sup>.
119. Não estando definidas regras objetivas de financiamento dos municípios às AHB, o MdB apoia-as ao abrigo do RJAL<sup>89</sup>, cabendo-lhe definir as formas de apoio e, conseqüentemente, os critérios, montantes e pressupostos<sup>90</sup>.
120. Com a revogação da Lei n.º 159/99, de 14.09<sup>91</sup>, que atribuía competências aos órgãos municipais para a realização de investimentos na criação de CB municipais, para a construção e manutenção de quartéis de bombeiros voluntários e municipais e para o apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários<sup>92</sup>, deixou de existir uma regulamentação das competências municipais neste âmbito.
121. Os apoios concedidos pelo MdB destinam-se genericamente aos mesmos fins que o financiamento da Administração Central<sup>93</sup>, não tendo sido implementado um modelo de financiamento sustentado em critérios objetivos, seja para apurar o montante adequado de apoios, seja para explicar a sua partilha entre as duas AHB<sup>94</sup>.
122. Independentemente de caber ou não às entidades públicas financiar a totalidade do custo dos CB detidos pelas AHB, continuará a ser necessária uma quantificação do custo de prover, às populações, os serviços públicos em causa e estabelecer, de forma objetiva e transparente, o papel de cada nível da Administração Pública no seu financiamento.

### **Definição do nível e qualidade do serviço dos Corpos de Bombeiros**

123. Do Decreto-Lei n.º 247/2007, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos CB, no território continental, resultam um conjunto de responsabilidades para a ANPC, explícitas e implícitas, no âmbito da definição do nível e qualidade dos serviços dos CB.

---

<sup>87</sup> Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 65/2007.

<sup>88</sup> Cf. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 247/2007.

<sup>89</sup> Lei n.º 75/2013, de 12.09.

<sup>90</sup> Cf. alínea j) do artigo 23.º e alíneas o) e u) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013.

<sup>91</sup> Que estabelecia o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

<sup>92</sup> Cf. artigo 25.º da Lei n.º 159/99.

<sup>93</sup> O funcionamento, a operacionalidade, os equipamentos e os veículos.

<sup>94</sup> Com exceção do apoio financeiro às EIP, que tem por base a Portaria n.º 1358/2007, de 15.10.

124. Cabe-lhe autorizar a criação de CB e promover a sua extinção a partir “(...) de uma ponderação técnica dos riscos, dos tempos de atuação na área a proteger e das condições humanas, técnicas e operacionais disponíveis nos corpos de bombeiros existentes (...)”, intervindo quando o corpo de bombeiros “(...) tenha deixado de assegurar o pleno cumprimento das suas missões, careça dos recursos materiais e dos recursos humanos aptos, qualificados e habilitados (...) ou desenvolva a sua atividade de forma que viole gravemente as normas (...)”<sup>95</sup>.
125. O exercício destas responsabilidades implica a definição de um nível padrão de recursos, de resposta e de eficácia, adaptável à realidade de cada território concelhio, que possa ser utilizado como comparador.
126. Existindo uma natural preocupação do MdB em incrementar, anualmente, o apetrechamento dos CB e a sua capacidade operacional, não relaciona, contudo, o seu financiamento com a obrigatoriedade de cumprir níveis mínimos de capacidade do dispositivo ou com indicadores de qualidade dos serviços prestados, como sejam tempos de resposta ou níveis de eficácia.
127. O facto da atribuição do financiamento por parte do MdB não estar diretamente dependente de critérios objetivos constitui uma fragilidade, porque não garante níveis de segurança aos cidadãos, não favorece uma gestão de médio e longo prazo por parte das AHB e não proporciona a necessária transparência na intervenção do MdB.

#### **Relação entre financiamento e nível de desempenho**

128. O financiamento do MdB às AHB é efetuado com o pressuposto genérico de que tal permitirá um reforço da operacionalidade e eficiência do serviço à comunidade (AHBB) ou apoiar a atividade corrente no âmbito dos SMPC (AHBI), o que consente esperar um incremento do nível de desempenho dos respetivos CB.
129. No entanto, a intenção do financiamento não é acompanhada de mecanismos de monitorização e verificação da atividade das AHB que permitam, não apenas garantir que os recursos são aplicados nos fins adequados e seguindo princípios de economia, mas também conhecer a resiliência das instituições a níveis críticos de exigência operacional e programar ações que reforcem, a prazo, a sua capacidade de resposta.
130. Os serviços prestados pelos CB das AHB não podem ser equiparados aos prestados pela generalidade das instituições de natureza associativa, uma vez que as funções exclusivas que lhes

---

<sup>95</sup> Cf. n.ºs 3, 5 e 9 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 247/2007.

estão atribuídas<sup>96</sup> derivam de objetivos fundamentais da proteção civil nacional e municipal<sup>97</sup> que são, em grande medida, da responsabilidade do Estado e das autarquias.

131. Atente-se que, no caso do financiamento da Administração Central às AHB, a lei incumbe a ANPC de proceder ao acompanhamento e à avaliação sistemática da aplicação dos financiamentos atribuídos<sup>98</sup>, visando uma maior racionalização dos recursos financeiros e a sua alocação eficiente aos CB e às suas missões, podendo a dotação financeira ser suspensa em caso de incumprimento<sup>99</sup>.
132. Da mesma forma, caberia ao MdB, estipular, nos protocolos e deliberações subjacentes aos apoios que concede, as regras de utilização desses recursos públicos pelas AHB e as consequências em caso de incumprimento, bem como implementar os mecanismos e procedimentos adequados de controlo.
133. Constatou-se que as cláusulas dos protocolos entre o MdB e as AHB são muito genéricas, não definindo sequer, em detalhe, a tipologia das despesas elegíveis<sup>100</sup> e a continuidade dos apoios está, por norma, apenas condicionada à entrega dos relatórios de atividades e contas e dos planos de atividades e orçamentos.

### Controlo, e prestação de contas, dos dinheiros públicos

134. O financiamento das AHB é regulado pelas Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, que conferem à ANPC um papel relevante no controlo dos apoios públicos<sup>101</sup>, parecendo as outras fontes de financiamento com origem em entidades públicas assumir um papel complementar ou até residual.

---

<sup>96</sup> Cf. nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 247/2007, as seguintes: “a) A prevenção e o combate a incêndios; b) o socorro às populações, em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral em todos os acidentes; c) O socorro a náufragos e buscas aquáticas; (...) e) A emissão, nos termos da lei, de pareceres técnicos em matéria de prevenção e segurança contra riscos de incêndios e outros sinistros; (...)”.

<sup>97</sup> Cf. n.º 1 do artigo 4.º da LBPC e n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 65/2007, de 12.11. (Enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal), e especificamente as respetivas alíneas c).

<sup>98</sup> Sobre a forma como a ANPC tem vindo a desempenhar o seu papel nesta matéria, cf. Relatório n.º 1/2016 – 2.ª Secção (Auditoria Orientada às Transferências Financeiras da Autoridade Nacional de Proteção Civil para as Associações Humanitárias de Bombeiros. Ano 2013) e Relatório n.º 30/2017 – 2.ª Secção (Seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil e à Empresa de Meios Aéreos), disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>99</sup> Cf. artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 94/2015.

<sup>100</sup> Excetuam-se as despesas no âmbito das EIP que, nos termos protocolados entre a ANPC, a AHB e o MdB, apenas são pagas depois de rececionados os documentos comprovativos, que são apresentados de forma detalhada e nominativa.

<sup>101</sup> A Lei n.º 94/2015 estipula, nomeadamente, que o financiamento das AHB está sujeito ao princípio da transparência, que se traduz num dever de resposta, a quaisquer pedidos de informação realizados pela ANPC (n.º 1 do artigo 9.º); As AHB depositam as suas contas junto da ANPC (n.º 2 do artigo 9.º); A ANPC promove auditorias e fiscaliza o uso e a finalidade dos apoios financeiros atribuídos no âmbito dos financiamentos permanente e estrutural (n.º 2 do artigo 10.º).



135. No caso das AHB do concelho de Bragança, os apoios municipais chegam a equivaler a mais de metade do financiamento obtido da ANPC, o que não poderá deixar de expor a fragilidade do controlo de uma parte tão substancial dos recursos públicos que são canalizados para as AHB.
136. Neste contexto, tornava-se relevante identificar os mecanismos e procedimentos implementados pelo MdB para garantir a boa utilização dos apoios que concede às AHB e que, na prática, se traduziram apenas na entrega de orçamentos e relatórios de atividades e de contas. A ausência de procedimentos substantivos de controlo não proporciona o nível adequado de *accountability* e o desempenho pode ficar dependente de aspetos subjetivos e temporários<sup>102</sup>.
137. As AHB são pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, dispendo obrigatoriamente de um órgão deliberativo, um órgão colegial de administração e um órgão de fiscalização<sup>103</sup> e embora não se encontrem a prestar contas ao TC, estão sujeitas à sua jurisdição e controlo financeiro, uma vez que são beneficiárias de dinheiros e outros valores públicos.
138. No caso das AHB do concelho de Bragança, como se demonstrou, o montante de apoios públicos equivale a mais de 50% dos rendimentos obtidos.

#### **Independência e transparência na relação entre Autarquia e AHB**

139. Os apoios que as AHB recebem do MdB são financeiramente relevantes para as partes envolvidas, na medida em que representam uma parte substancial do financiamento público obtido pelas AHB e chegam a representar mais de  $\frac{1}{4}$  das transferências correntes do MdB para as ISFL.
140. Para além disso, as AHB, através dos seus CB, prestam, em conjunto com os demais agentes de proteção civil, serviços essenciais à sociedade, nos quais os cidadãos depositam um nível de confiança que deve ser protegido e reforçado. Assim sendo, níveis insuficientes de transparência ou de escrutínio das decisões entre as partes<sup>104</sup> podem fragilizar a sua eficácia.
141. Constatou-se não existirem elementos afetos ao MdB a acumular responsabilidades nos órgãos sociais das AHB, o que reforça a perceção de independência.
142. Já o princípio da transparência relaciona-se com aspetos que não estavam integralmente implementados, como a possibilidade de os cidadãos identificarem os fins específicos dos apoios, de conhecerem o contributo relativo das várias entidades financiadoras e a qualidade do serviço prestado.

---

<sup>102</sup> Como sejam o sentido de responsabilidade e a qualidade do relacionamento entre os responsáveis do MdB e da AHB ou a capacidade de gestão dos responsáveis da AHB.

<sup>103</sup> Cf. artigos 3.º e 10.º da Lei n.º 32/2007.

<sup>104</sup> De um lado encontra-se uma das entidades financiadoras e com a responsabilidade máxima na proteção civil municipal, do outro um prestador de serviços e agente social de relevo.

## 5.5. Resultados de auditoria

### Enquadramento legal do modelo de financiamento municipal dos CB

143. Não existe um quadro normativo, de âmbito nacional, que regule a natureza, a dimensão e os critérios subjacentes aos apoios dos municípios às AHB que, através dos seus CB, executam funções no âmbito da Proteção Civil, da responsabilidade do Estado e das autarquias locais.
144. O MdB financia as AHB em moldes similares aos de outras entidades associativas, estabelecendo protocolos de colaboração anuais ou plurianuais, a que se somam apoios pontuais, sujeitos a aprovação da CMB, sempre que sejam solicitados pelas AHB, normalmente para fazer face a despesas de investimento, podendo também resultar de iniciativas de raiz social, a partir de propostas do OP ou da atribuição de receita de eventos.
145. O montante dos apoios disponibilizados não resulta, de forma direta, da quantificação das obrigações do MdB face à provisão do bem proteção civil, que envolva um determinado nível de serviços padrão, nem apresenta uma relação estável com o valor efetivamente despendido pelas AHB e também não incorpora o resultado de uma leitura global dos apoios públicos atribuídos.
146. Os protocolos de colaboração, que constituem o instrumento preponderante de financiamento utilizado pelo MdB<sup>105</sup>, visam fins genéricos<sup>106</sup> e não contêm critérios objetivos de fundamentação dos montantes atribuídos, pelo que não permitem confirmar a sua adesão aos custos que visam suportar.
147. Por outro lado, não densificam as obrigações das partes, nomeadamente relativamente à qualidade do serviço a prestar, nem preveem procedimentos específicos e sistemáticos de verificação, o que significa que seria muito difícil concluir no sentido de haver um incumprimento, mesmo que estivessem definidas as consequências para tal cenário.

### Estrutura de órgãos e serviços intervenientes

148. Apesar do MdB prever no seu regulamento orgânico a existência de um SMPC, como resulta da Lei n.º 65/2007, não lhe afetou, na prática, quaisquer elementos no Mapa de Pessoal.
149. O MdB estabeleceu um protocolo com a AHBB para que esta, entre outros serviços, assegurasse o atendimento permanente do SMPC, mediante uma compensação que, no ano de 2017, se fixou em € 63.000. O protocolo com a AHBI previa também que uma parte do montante atribuído (de € 45.000) fosse para a compensar pelas atividades levadas a cabo no âmbito do SMPC.

---

<sup>105</sup> Atentando-se à relevância financeira e garantia de estabilidade que conferem à operação dos CB.

<sup>106</sup> Como o reforço da operacionalidade e eficiência do serviço à comunidade, o apoio ao serviço permanente de prevenção de aeronaves no aeródromo municipal ou o abastecimento de água.

150. Não tendo sido desenvolvida, nesta sede, a análise da operacionalidade do SMPC, nomeadamente em termos de recursos humanos e de veículos e equipamentos, cumpre constatar que a forma encontrada não traduz o previsto na Lei n.º 65/2007, nem dá corpo ao aprovado no regulamento orgânico do MdB.
151. Acresce que a avaliação das necessidades e dos pedidos de financiamento das AHB não foi, por norma, objeto de análise e parecer dos serviços municipais, sendo assumida pelo PCM e responsável máximo pela proteção civil municipal, que submete as propostas à apreciação e aprovação do executivo camarário.
152. Também não existia um serviço vocacionado (ou um técnico responsável) para o acompanhamento, monitorização e avaliação do cumprimento dos protocolos com as AHB. Apenas a sua execução financeira é comprovável no sistema de informação, nomeadamente através da conta corrente com cada uma das AHB.
153. Apesar de existir um Código Regulamentar do Município de Bragança, que dispõe de um capítulo sobre o apoio a entidades associativas, o circuito dos apoios às AHB não segue, por norma, o conjunto de procedimentos nele previstos.

#### **Sistema de controlo interno**

154. Os apoios financeiros do MdB são regulados pela NCI e pelo Código Regulamentar <sup>107</sup> que definem os procedimentos e critérios a observar na prestação de subsídios e apoios e onde estão previstas as formas de avaliação da aplicação dos mesmos, bem como as sanções, em caso de incumprimento. No entanto, alguns dos apoios concedidos às AHB não seguiram os procedimentos previstos nestes documentos.
155. O PMEPC de Bragança foi aprovado em 2012, não tendo sido ativado. Também não foi revisto desde então, apesar da lei prever a revisão bianual. No entanto, o MdB, de modo a aumentar a consciencialização pública em relação aos riscos existentes, tem elaborado programas e projetos de sensibilização e educação.

#### **Conformidade legal dos procedimentos e da despesa**

156. A generalidade dos apoios financeiros atribuídos às duas AHB no âmbito dos protocolos de colaboração e de apoios pontuais estavam previstos nas GOP e no PAM, tendo, nessa medida, sido aprovados pelo órgão deliberativo. Os valores de subvenções publicitadas, nos termos do art.º 4.º da Lei n.º 64/2013, não espelham a totalidade dos apoios, como resulta do **Quadro 21**.

---

<sup>107</sup> A primeira revista em 2017 e o segundo aprovado em 2016.

157. Os pagamentos às AHB no âmbito dos vários protocolos (de colaboração e EIP), bem como os relativos a apoios pontuais, foram antecedidos dos adequados cabimentos e compromissos. No entanto, a receita da pista obtida com a pista de gelo, que foi atribuída às AHB, não chegou a ser registada como receita municipal, não existindo evidência da sua transferência para as AHB.

### **Qualidade da informação financeira disponibilizada**

158. O sistema de informação financeira implementado no MdB permite consultar, de uma forma clara e discriminada, os valores transferidos para as AHB, bem como verificar o cumprimento das fases da despesa.

159. A informação reportada pela autarquia à IGF, como correspondendo às subvenções às AHB<sup>108</sup>, não estava em conformidade com a lei, pois embora nela conste a grande parte dos apoios identificados nesta auditoria, não contém os valores despendidos com os seguros das viaturas, com as EIP, com a formação de bombeiros e com a receita da pista de gelo<sup>109</sup>.

160. Quanto às EIP, embora visem assegurar missões de socorro às populações que cabem na responsabilidade do MdB<sup>110</sup>, a sua constituição depende da vontade da CMB, que para tal teve de subscrever um protocolo com a AHB e a ANPC<sup>111</sup>.

### **Sustentação técnica do montante de apoios concedidos**

161. O MdB não dispunha de um planeamento estratégico no âmbito da despesa com a proteção civil que lhe facultasse uma visão integrada dos custos para um determinado padrão de resposta e qualidade nos serviços. Não definiu, de forma sustentada, as prioridades e estratégias subjacentes à atribuição de apoios às AHB, nomeadamente em termos de quantidade, disposição e qualidade dos meios de intervenção.

162. Os apoios municipais, procurando responder a necessidades e riscos do território, não estão suportados em fundamentação técnica e, por vezes, resultam de decisões avulsas.

163. O MdB também não avaliou os efeitos esperados e os resultados a atingir com os apoios concedidos às AHB. Sustenta a sua atuação, neste âmbito, nas atividades desenvolvidas pelas AHB e na perceção pública da importância e capacidade de resposta evidenciada pelos respetivos CB.

---

<sup>108</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, de 27.08, “considera-se «subvenção pública» toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada”.

<sup>109</sup> Estão excluídos da obrigatoriedade de publicitação, os “(...) subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais”. Cf. n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013.

<sup>110</sup> Cf. artigo 2.º da Portaria n.º 1358/2007, de 15.10 e Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29.11.

<sup>111</sup> Cf. artigo 7.º-A da Portaria n.º 1358/2007.

164. Consequentemente, o montante dos apoios concedidos ao abrigo de protocolos de colaboração resultou de um equilíbrio entre as expectativas das AHB e o esforço financeiro que o MdB entendeu dever fazer e que não teve em consideração as outras fontes de financiamento das AHB, nomeadamente as originárias do setor público.
165. Os outros apoios municipais (para aquisição de ambulância, para equipamentos, para refeições, para formação e receitas de eventos), apesar de financeiramente menos relevantes e de caráter pontual, demonstram a diversidade de necessidades e solicitações das AHB.

### **Controlo da utilização dos apoios concedidos e monitorização do desempenho das AHBV**

166. O MdB não tem implementados, ou sequer definidos, procedimentos de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios, não conhecendo assim, de forma direta e explícita, o seu grau de suficiência, nem estes estão relacionados com a definição de objetivos a atingir em termos de cobertura e qualidade dos serviços prestados.
167. A fórmula de financiamento das AHB pelo MdB não dispõe, assim, de qualquer estímulo que promova os princípios de economia, eficácia e eficiência na utilização dos apoios concedidos.
168. O MdB não procedeu à análise dos documentos das demonstrações financeiras das AHB, não verificando, por exemplo, se as AHBV evidenciavam nas suas demonstrações financeiras o recebimento dos valores referentes a apoios financeiros e se coincidiam com os transferidos.
169. Embora o MdB não efetue a monitorização do desempenho dos CB, tem algum conhecimento da execução dos serviços protocolados com as AHB, que se intersetam necessariamente com a atividade municipal, dado que o PCM é a autoridade municipal de proteção civil e dirige o SMPC.

### **6. Emolumentos**

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

### **7. Vista ao Ministério público**

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

O Ministério Público declarou não se encontrar concretizada factualidade suscetível de gerar responsabilidades financeiras, ou de outra natureza.

## 8. Decisão

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

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

Tribunal de Contas, em 4 de abril de 2019

**A Conselheira Relatora**

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

**Os Conselheiros Adjuntos**

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Fui presente,

**A Procuradora-Geral Adjunta**

## ANEXO I – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO





2019,EXP,S,GE,828 25-02-2019

MUNICÍPIO DE BRAGANÇA  
CÂMARA MUNICIPAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 3156/2019  
2019/2/28



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral  
do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050 - 189 Lisboa

*Ao Senhor Auditor-geral  
para a presente.*

*6.3.2019*

*A Aud - Coord.*

*Helena Cardeira*

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
	14-02-2019	Ofício n.º 828 Proc. N.º	2019/02/25

*A campo de moções  
para a comissão do  
1.º de Agosto*

**ASSUNTO: Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros – Processo n.º 11/2018-AUDIT - contraditório**

*7.3.2019*  
*[Signature]*

Tendo por referência o assunto em epígrafe, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, informamos Vossas Excelências, de que foi rececionado o Relato de Auditoria - Processo n.º 11/2018-AUDIT, elaborado pelo Tribunal de Contas, o qual mereceu e está a merecer da parte dos Serviços Municipais, uma análise e reflexão pormenorizadas, sobre as medidas/procedimentos e decisões, que entretanto podem vir a ser tomadas na sequência do teor das Conclusões (ponto 4.) e Projeto de Recomendações (ponto 5.), constantes no referido Relatório.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal

*Hernani Dias*

Hernâni Dinis Venâncio Dias, Dr.





MUNICÍPIO DE BRAGANÇA  
CÂMARA MUNICIPAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 3043/2019  
2019/2/27



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

*Ao Senhor Auditor  
- chefe, para análise  
6.3.2019  
A Aud-Coord.*

Assunto: "Auditoria ao Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros".

*À EQUIPA DE  
AUDITORIA  
PARA CLASSE DE  
2018-2019  
7.3.2019  
LUSMS*

Na sequência da comunicação relativa ao processo n.º 11/2018-AUDIT, serve o presente para informar V. Exa. que o relatório em apreço foi objeto de análise e reflexão, no sentido de implementação de medidas/procedimentos, que entretendo possam ser adotadas no âmbito do teor das conclusões e recomendações referida no documento.

Com os melhores cumprimentos,

O Vereador da Câmara Municipal

*Miguel Abrunhosa*  
Miguel Abrunhosa



MUNICÍPIO DE BRAGANÇA  
CÂMARA MUNICIPAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 3159/2019  
2019/2/28



Exmo. Senhor

Diretor - Geral do Tribunal de Contas

Avenida da República, 65

1050-189 Lisboa

*Ao seu Hon. Auditor  
- chefe, para análise.  
6.3.2019  
A Auditora-chefe  
Helena Figueira*

Assunto: "Auditoria ao Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros "

*À CAMPA DE AUDITORIA  
PARA EUROPEU DO  
MUNICÍPIO*

Na sequência da comunicação relativa ao processo n.º 11/2018-AUDIT, serve o presente para informar V. Exa. que o relatório em apreço foi objeto de análise e reflexão, no sentido de implementação de medidas/procedimentos, que entretendo possam ser adotadas no âmbito do teor das conclusões e recomendações referidas no documento.

*7.3.2019  
LFP*

Com os melhores cumprimentos,

A Vereadora da Câmara Municipal

*Olga Marília Fernandes Pais*

Olga Marília Fernandes Pais





MUNICÍPIO DE BRAGANÇA  
CÂMARA MUNICIPAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 3154/2019  
2019/2/28



Exmo. Senhor

Diretor - Geral do Tribunal de Contas

Avenida da República, 65

1050-189 Lisboa

*At. Sessão Auditor. de  
para análise.*

*6.3.2019*

*A Aud. Coord.*

*Helena Cortez*

*A Câmara Municipal  
para aprovação do  
proj. de orçamento*

*7.3.2019*

*Luís*

Assunto: "Auditoria ao Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros "

Na sequência da comunicação relativa ao processo n.º 11/2018-AUDIT, serve o presente para informar V. Exa. que o relatório em apreço foi objeto de análise e reflexão, no sentido de implementação de medidas/procedimentos, que entretendo possam ser adotadas no âmbito do teor das conclusões e recomendações referidas no documento.

Com os melhores cumprimentos,

A Vereadora da Câmara Municipal

*Fernanda Maria Fernandes Vaz Silva*

Fernanda Maria Fernandes Vaz Silva



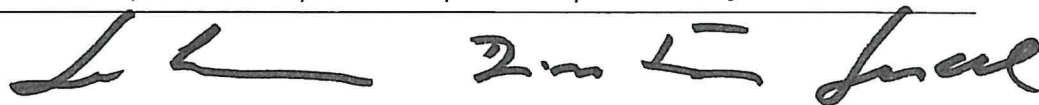


682 19 FEV '19

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

V. REF.	V. DATA	N. REF.	N. DATA
Proc. N.º 11/2018-AUDIT DA IX.1 (S 4192/2019)	2019/2/13	OF/4759/DNAF/GAF/2019	2019-02-18

**ASSUNTO** "Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros"



Tendo em atenção o assunto, muito se agradece nesta oportunidade, a remessa a esta Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) do Relatório de *Auditoria ao Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros* (doravante designado Relatório), referente ao Município de Bragança.

Da atenta leitura deste relevante documento foi possível extrair a sua extrema importância no domínio do financiamento do Município de Bragança, às Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, não sendo, todavia, despidendo o aspeto que se prende com o impacto dos apoios concedidos pela ANPC, em conformidade com a alínea a., do n.º 1, do ponto 5., das conclusões do Relatório.

Com os melhores cumprimentos,



O Presidente

Carlos Mourato Nunes  
Tenente-General