

RELATÓRIO N.º 30/2017 - 2.ª S
PROCESSO N.º 07/2017 - AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014)

Tribunal de Contas

Lisboa, 2017



ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
INTRODUÇÃO	8
Fundamento, Objetivos e Âmbito	8
Metodologia.....	8
Condicionantes.....	9
Exercício do contraditório	9
ENQUADRAMENTO	11
Autoridade Nacional de Proteção Civil	11
Associações Humanitárias de Bombeiros e Corpos de Bombeiros.....	15
OBSERVAÇÕES	18
sistema de gestão e controlo.....	18
Autoridade Nacional da Proteção Civil	18
Estrutura organizacional e responsabilidades	18
Área financeira e de gestão	20
Área de Recursos Humanos.....	24
Associações Humanitárias de Bombeiros	26
Universo.....	26
Prestação de contas.....	27
Informação financeira	28
Apoios financeiros.....	29
Ações de controlo interno.....	31
Meios Aéreos	32
CONCLUSÕES	37
RECOMENDAÇÕES/DELIBERAÇÕES	41
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	43
DECISÃO	43
Anexo 1 – Metodologia	48
Anexo 2 - O Sistema de Proteção Civil	49
Anexo 3 - Organograma da Autoridade Nacional de Proteção Civil.....	51
Anexo 4 - As Associações Humanitárias de Bombeiros.....	52
Anexo 5 - Os Corpos de Bombeiros.....	54
Anexo 6 - Apoios Financeiros - Enquadramento – tipologia	55
Anexo 7 - Mapa dos contratos (2015 e 2016).....	59
Anexo 8 – Respostas remetidas em sede de contraditório.....	61



Tribunal de Contas

SIGLAS

AHB	Associações Humanitárias de Bombeiros
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
BAL	Base Aérea e Logística
CB	Corpo de Bombeiros
CBM	Corpo de Bombeiros Municipais
CC	Contabilista Certificado
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CL-EMA	Comissão Liquidatária da Empresa de Meios Aéreos
CMA	Centro de Meios Aéreos
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CPO	Comandantes de Permanência às Operações
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DEIF	Despesas Extraordinárias com Incêndios Florestais
DF	Demonstrações Financeiras
DL	Decreto-Lei
DNAF	Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização
DNB	Direção Nacional de Bombeiros
DNMA	Direção Nacional de Meios Aéreos
DNPE	Direção Nacional de Planeamento de Emergência
DNRPC	Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil
DON	Diretiva Operacional Nacional
DORH	Divisão de Organização e Recursos Humanos
DSMA	Direção de Serviços de Meios Aéreos
EAP	Equipas de Apoio Social
ECIN	Equipas de Combate a Incêndios
EIP	Equipa de Intervenção Permanente
ELAC	Equipa Logística de Apoio ao Combate
EMA	Empresa de Meios Aéreos, SA
ENB	Escola Nacional de Bombeiros
ESNL	Entidades do Setor Não Lucrativo
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
FP	Financiamento Permanente
GIPE	Grupo de Intervenção Permanente
GRIF	Grupo de Reforço para Incêndios Florestais
GRUATA	Grupo de Reforço para Ataque Ampliado
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
LBP	Liga dos Bombeiros Portugueses
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LOPTdC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MAI	Ministério da Administração Interna
OCC	Ordem dos Contabilistas Certificados
PACMA	Pessoal de Apoio aos Centros de Meios Aéreos
PAE	Programa de Apoio aos Equipamentos
PAI	Programa de Apoio Infraestrutural
PAL	Pessoal de Apoio Logístico
PPC	Programa Permanente de Cooperação
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJAHB	Regime Jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros
RNBP	Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses
ROC	Revisor Oficial de Contas
SADO	Sistema de Apoio à Decisão Operacional
SEAI	Secretário de Estado da Administração Interna
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
TdC	Tribunal de Contas



SUMÁRIO EXECUTIVO

- (1) A Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) é um serviço da administração direta do Estado, incumbindo-lhe planejar, coordenar e executar a política de proteção civil como seja a prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, a proteção e socorro de populações e a fiscalização do cumprimento da legislação no âmbito das respetivas atribuições (Ponto 10).
- (2) A auditoria à ANPC visou aferir o grau de acolhimento das recomendações ativas formuladas pelo Tribunal de Contas (TdC) nos Relatórios n.º12/2014 – “Auditoria à Empresa de Meios Aéreos, S.A. (EMA)” e n.º 1/2016 – “Auditoria orientada às transferências financeiras da ANPC para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) - ano 2013” (Pontos 1 e 96).
- (3) Excluiu-se do âmbito da auditoria a operacionalidade dos Meios Aéreos e respetiva execução contratual, a operacionalidade do modelo de prevenção e combate a incêndios e os factos supervenientes (2017) de relatórios produzidos, incluindo a operacionalidade do SIRESP, bem como a legislação recentemente aprovada (Pontos 3 e 97).
- (4) As AHB na medida em que sejam beneficiárias de fundos públicos ou detentoras de ativos públicos, encontram-se sujeitas ao controlo da sua aplicação, aos fins que justificaram a sua atribuição, bem como ao cumprimento das normas jurídicas e dos sistemas contabilísticos aplicáveis à fiscalização do TdC. Quer as diretivas financeiras da ANPC, quer as ações de auditoria/fiscalização a realizar anualmente por esta entidade, constituem instrumentos muito relevantes de normalização financeira, contabilística e de procedimentos de concessão de subsídios, de celebração de contratos necessários às suas atribuições, sempre que financiadas com dinheiros públicos; e de controlo financeiro, complementar daquele que é exercido pelo TdC (Ponto 37 e 38).
- (5) A auditoria constatou que na ANPC existiu uma grande rotatividade dos cargos de direção e de coordenação que se refletiu na operacionalidade dos serviços. As áreas administrativa, financeira e patrimonial da Sede/ANPC, continuam a não existir manuais de procedimentos. As Diretivas Financeiras de 2016 e de 2017 já apresentam uma estrutura detalhada dos apoios concedidos, regulamentados em legislação própria, através de indicações precisas sobre a elegibilidade das despesas e respetivos pagamentos e contêm orientações concretas para as AHB (Pontos 42, 51, 52, 100 e 105).
- (6) A documentação de prestação de contas apresentada pela ANPC, referente ao triénio 2014-2016 revelou inconsistências nos registos, insuficiente e inadequada informação nos Anexos às DF, não permitindo a compreensão do conteúdo das mesmas e das operações efetuadas. Em 2014, não foram contabilizados no património/imobilizado, os bens provenientes da EMA, nomeadamente, os Meios Aéreos (Pontos 53, 54 e 106).
- (7) Continuaram a existir divergências na composição do universo das AHB, entre a informação publicitada pela ANPC (412) e o registo no IRN (437), que evidenciam falhas na articulação entre estas entidades e, conseqüentemente, na garantia de que a ANPC fiscaliza o cumprimento do RJAHB por todas as AHB (Pontos 60, 61 e 109).



Tribunal de Contas

- (8) O exame dos sistemas contabilísticos das AHB continuou a revelar insuficiente normalização de procedimentos, a ausência de critérios uniformes de classificação e contabilização (pouco desagregada), bem como inadequado acompanhamento e verificação da prestação de contas das AHB (Pontos 69 e 112).
- (9) Constatou-se existir um circuito de controlo mais elaborado em relação aos anos anteriores, que abrangue a diversidade de apoios concedidos, sendo, no entanto, necessário, consolidar e aplicação dos procedimentos e das práticas de auditoria e realizar ações de fiscalização que abranjam os serviços da ANPC (Pontos 76, 115 e 116).
- (10) No que respeita ao sistema de disponibilização de Meios Aéreos constatou-se que os contratos de Meios Aéreos passaram ser plurianuais e balizados por bolsas de horas de utilização para períodos flexíveis, permitindo, assim, uma maior maleabilidade quanto à disponibilização e utilização dos Meios Aéreos (Pontos 87, 90 e 119).
- (11) Todavia, o Governo anunciou uma profunda alteração do modelo de prevenção e combate a incêndios que passa pela introdução de novas medidas, entretanto consagradas em diversas Resoluções incluindo de uma Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, que prevê o reforço do papel das Forças Armadas ao nível do apoio de emergência e patrulhamento e, especialmente, da Força Aérea na gestão de meios aéreos. Já neste mês (19 de dezembro) foi publicada a RCM que autoriza a ANPC a realizar a despesa para a aquisição de serviços de disponibilização e locação de Meios Aéreos, enquanto se procede ao estudo e planeamento da transferência da gestão de meios aéreos para a Força Aérea (Pontos 91, 92, 93 e 119).
- (12) O TdC determinou às entidades referidas nas RCM, o envio de informação escrutinável e suscetível de ser auditada, de forma integrada e sistemática, nomeadamente a indicação dos: objetivos operacionais; custos (programa e medidas orçamentais) e riscos associados; indicadores; medidas; metas; entidades responsáveis (no planeamento; na execução; na monitorização) e datas de concretização (Pontos 9 e 122).
- (13) Tal informação será objeto de posterior tratamento pelo TdC que, sistematicamente, procederá à monitorização e acompanhamento de tais objetivos, custos, riscos, indicadores, medidas e metas, bem como dos prazos previstos para a sua concretização, permitindo, desta forma, aferir qual o seu efetivo grau de implementação e concretização (Ponto 122).
- (14) O TdC recomendou ao Ministro da Administração Interna, que providencie: (i) a urgente regularização da afetação de pessoal das AHB em funções na ANPC através do adequado enquadramento legal e regulamentar ou da cessação dessa colaboração (ii) as disposições que aliviem as AHB da dupla obrigação de envio dos seus relatórios e contas e das alterações estatutárias à ANPC e à SG-PCM, tendo em conta o estatuído no RJAHB e no regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública (Ponto 123).
- (15) O TdC recomendou ao Presidente da ANPC que: promova melhorias no sistema de controlo interno elaborando manuais de procedimentos na área administrativa e



Tribunal de Contas

financeira; determine a realização de ações de acompanhamento e controlo da atividade da ANPC e das AHB; providencie pelo envio do relatório com as ações de fiscalização realizadas indicando eventuais irregularidades detetadas na utilização dos dinheiros públicos; emita orientações urgentes para as AHB com vista: à uniformização da classificação, dos registos contabilísticos e dos procedimentos associados aos apoios públicos; ao cabal cumprimento das circulares financeiras; que nas empreitadas e nas aquisições de bens e serviços com recurso a dinheiros públicos, respeitem os princípios da concorrência, da publicidade, da transparência, da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade e da boa gestão e de que os contratos obedeçam às condições mais vantajosas, no plano técnico, operacional e sejam precedidos de uma análise-custo benefício, sempre que de trate de investimentos significativos. Recomendou ainda o desenvolvimento e a integração das aplicações informáticas (Ponto 125).



Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

Fundamento, Objetivos e Âmbito

1. A auditoria de seguimento à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) teve como objetivo aferir o grau de acolhimento das recomendações ativas formuladas pelo Tribunal de Contas (TdC)¹, trate-se de medidas tomadas, ainda em curso ou, tão só, previstas no período decorrido após aprovação dos Relatórios n.º 12/2014 – “Auditoria à Empresa de Meios Aéreos, S.A. (EMA)”², de 12 de junho de 2014 e n.º 1/2016 – “Auditoria orientada às transferências financeiras da ANPC para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) - ano 2013”, de 9 de janeiro de 2016.
2. A ANPC também é a entidade destinatária das recomendações formuladas no Relatório n.º 12/14, uma vez que, com a extinção da EMA³, assumiu a gestão integrada do dispositivo permanente dos Meios Aéreos para as missões públicas atribuídas ao Ministério da Administração Interna. Neste contexto, os trabalhos de auditoria junto da ANPC abrangeram as recomendações ainda ativas relacionadas com a área de Meios Aéreos e teve em conta, em particular, os factos supervenientes da transferência das aeronaves para património a ANPC. A auditoria incidiu no ano de 2016, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores.
3. A auditoria direcionada para o seguimento das recomendações formuladas pelo TdC, exclui do seu âmbito, a operacionalidade dos Meios Aéreos e a execução dos respetivos contratos, a operacionalidade do modelo de prevenção e combate a incêndios e os factos supervenientes relacionados com incêndios ocorridos em 2017, de relatórios produzidos e ou em curso, incluindo a operacionalidade do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal, bem como o pacote legislativo recentemente aprovado, nomeadamente a nova Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva.

Metodologia

4. Os trabalhos foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção⁴.

¹ A auditoria enquadra-se no Plano Trienal 2017-2019 do Tribunal de Contas (TdC) e consta do Programa de Fiscalização para 2017, na sequência de proposta apresentada pela Área de Responsabilidade IV e aprovada pela 2.ª Secção, em 26 de janeiro de 2017.

² Encontram-se ainda 2 recomendações ativas formuladas no Relatórios n.º 12/2014 atento os resultados das ações de acompanhamento constantes, nomeadamente, do Relatório n.º 10/2015 – “Acompanhamento global de recomendações”, de 21 de maio.

³ Cfr. Decreto-Lei (DL) n.ºs 57/2013, de 19 de abril e 8/2014, de 17 de janeiro.

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



5. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou, o Plano Global de Auditoria e o Programa de Auditoria. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

Condicionantes

6. Regista-se a colaboração de todas as entidades contactadas, essencialmente a boa colaboração prestada pelos Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS) e pelas Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB).

Exercício do contraditório

7. Em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do artigo 13.º da LOPTdC⁵, o Juiz Relator determinou o envio do Relato e do Despacho Judicial de Contraditório, de 6 de novembro de 2017, aos responsáveis abaixo identificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato:

- Ministro da Administração Interna;
- Secretário de Estado da Proteção Civil;
- Ministra da Administração Interna em funções no período de 26 de novembro de 2015 até 21 de outubro de 2017;
- Secretário de Estado da Administração Interna em funções no período de 26 de novembro de 2015 até 21 de outubro de 2017;
- Presidente da ANPC, atualmente em funções;
- Presidente da ANPC, em funções em 2016 e 2017 (no período de 24 de outubro a 7 de novembro de 2017);
- Presidente da ANPC, em funções em 2016 (no período de 8 de setembro a 23 de outubro de 2016);
- Presidente da ANPC, em funções em 2016 (no período de 1 de janeiro até 7 de setembro de 2016);
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I.P.) (extratos).

Todas as entidades, com exceção do Presidente da ANPC, em funções até 7 de novembro de 2017⁶, apresentaram as alegações, que foram inseridas no Anexo 8 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

Destaca-se, no entanto, que o atual Ministro da Administração Interna⁷ refere que “(...) *Tal como assinalado no despacho judicial do contraditório, as recentes medidas anunciadas pelo Governo em matéria de proteção civil, nomeadamente na RCM n.º 157- A/2017, (...) que preconiza uma reforma profunda no sistema de prevenção e combate a incêndios florestais, estendendo-se a outras áreas da proteção e socorro, e implica o desenvolvimento de uma nova estratégia, com o consequente reforço e redefinição da própria estrutura orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil. O princípio da «profissionalização e capacitação do sistema (...), exigirá a definitiva instalação da ANPC, com mapa de pessoal próprio e devidamente dotado, com carreiras estáveis e organizadas, bem como com uma estrutura de direção consolidada e preenchida nos termos da lei geral, mediante concurso.*”

⁵ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (a nona, pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que a republica, e a última pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

⁶ Coronel Joaquim de Sousa Pereira Leitão.

⁷ Eduardo Arménio do Nascimento Cabrita.



Tribunal de Contas

A revisão e reforço da estrutura orgânica deverá estar concluída até ao final do primeiro trimestre de 2018, o que permitirá alcançar a desejada estabilidade na definição da gestão do serviço, com necessárias repercussões na gestão e fiscalização das áreas administrativa, financeira e patrimonial. Acrescenta ainda que “No plano legislativo serão promovidas as iniciativas necessárias ao cumprimento das recomendações do Tribunal de Contas constantes do Relatório n.º 1/2016”. O atual Secretário de Estado da Proteção Civil⁸ “informou que não havendo, à data, delegação de competências, o exercício daquele direito será concretizado por S. Exa. o Ministro da Administração Interna”.

Por seu turno, o atual Presidente da ANPC^{9/10} enuncia que “no que concerne às recomendações tidas como ainda não acolhidas ou apenas parcialmente acolhidas (...) adotará no imediato as diligências conducentes à sua plena implementação, sem descurar a indispensabilidade de tal implementação ser devidamente ponderada e enquadrada nas medidas recentemente anunciadas pelo Governo, consagradas em diversas Resoluções do Conselho de Ministros, que prosseguem uma profunda alteração do modelo de prevenção e combate a incêndios, e que esse Venerando Tribunal assume expressamente que acompanhará mediante a inscrição de ações de controlo no respetivo Programa de Fiscalização para o ano de 2018 e seguintes. Acrescenta ainda que não obstante o contexto de reforma em que se enquadra a ANPC “... assevera, (...) que pugnará ativamente pela célere implementação das recomendações que ainda não se encontram plenamente adotadas, as quais, considera-se, são de molde a tornar mais transparente e, por conseguinte, mais eficaz e eficiente, a atuação da ANPC.

O TdC toma boa nota da informação trazida pelos atuais Ministro da Administração Interna e Presidente da ANPC, anunciam a adoção de medidas com vista à implementação plena das recomendações, e assinalam diversas medidas, entretanto adotadas e/ou em implementação que visam a melhoria dos sistemas de gestão e de controlo.

Em sede de contraditório o Eng.º José António Oliveira, refere que “(...) as funções que desempenhei enquanto Presidente da ANPC, entre 8 de setembro e 23 de outubro de 2016, deveram-se ao facto de o Presidente anterior (...) ter apresentado a sua demissão (...) à Tutela, (...) com efeitos a 7 de setembro (...) Assim, e ao abrigo do CPA, mais concretamente do n.º 2 do artigo 42.º, assumi em exercício por suplência, as referidas funções (...) de forma a garantir estritamente a gestão corrente da ANPC, sem implementar quaisquer mudanças estruturais, como será compreensível”.

8. Face à profunda alteração do modelo de prevenção e combate a incêndios anunciado pelo Governo e que passa pela introdução de novas medidas, entretanto consagradas em diversas resoluções do Conselho de Ministros (e.g.: 157-A/2017, 157-B/2017, 160/2017), entende o TdC proceder ao seu acompanhamento mediante a inscrição de sucessivas ações de controlo já a partir do Programa de Fiscalização para 2018, mas que não se esgotam neste.
9. Tal desiderato será realizado por intermédio de diversos relatórios intercalares que devem incidir sobre os resultados entretanto obtidos, balizados por diversos fatores, tais como o modelo, os objetivos operacionais, os indicadores e as metas, as entidades intervenientes e a calendarização, que pese embora, se encontrem expressa ou tacitamente implícitos naquelas resoluções, carecem de maior densificação, ou seja, a indicação da forma como tais medidas vão ser concretizadas, especialmente atenta a interdependência e transversalidade de muitas delas, motivo pelo qual deverão as entidades envolvidas dar conta ao TdC da sua intervenção em tal processo.

⁸ José Artur Tavares Neves.

⁹ Tenente-General Carlos Manuela Mourato Nunes - Nomeado por decreto do Presidente da República n.º 107/2017, de 21 de outubro.

¹⁰ Designado para o exercício do cargo de Presidente da ANPC no dia 8 de novembro de 2017, com produção de efeitos a partir de 9 de novembro, conforme resulta do Despacho n.º 9757- B/2017, publicado no DR, 2.ª série, n.º 218, de 8 de novembro de 2017.



ENQUADRAMENTO

Autoridade Nacional de Proteção Civil

Enquadramento legal e caracterização

10. A ANPC, cuja origem reside na Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC)¹¹ (Anexo 2), é um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, tendo como missão planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência¹², cabendo-lhe ainda promover a aplicação e fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições.
11. Tais atribuições [da ANPC], no âmbito da proteção e socorro, consubstanciam-se, designadamente, em garantir a disponibilidade dos Meios Aéreos necessários ao desempenho das atribuições cometidas ao Ministério da Administração Interna (MAI); no âmbito das atividades dos bombeiros, passam, entre outras, por orientar, coordenar e fiscalizar a atividade dos Corpos de Bombeiros (CB); no âmbito dos recursos de proteção civil, cabe à ANPC, nomeadamente, contribuir para a requalificação, reequipamento e reabilitação dos equipamentos e infraestruturas dos CB, apoiar as atividades das AHB¹³ e assegurar os meios necessários às operações de proteção e socorro.
12. A ANPC é dirigida por um presidente, coadjuvado por 4 diretores nacionais, competindo ao primeiro, entre outras, a promoção e coordenação das atividades em matéria de planeamento civil de emergência, a gestão integrada do dispositivo permanente dos Meios Aéreos, bem como o controlo e o acompanhamento da execução dos contratos de locação de Meios Aéreos, e aos segundos a direção das respetivas direções¹⁴ (Anexo 3 organograma), a saber:
 - a. Direção Nacional de Planeamento de Emergência (DNPE);
 - b. Direção Nacional de Bombeiros (DNB);
 - c. Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil (DNRPC);
 - d. Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização (DNAF).

¹¹ Aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46/2006, de 7 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que a republicou, em anexo. A LBPC veio a redefinir o Sistema de Proteção Civil.

¹² Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do DL n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (alterado pelos DL n.ºs 161-A/2013, de 2 de dezembro, 112/2014, de 11 de julho e 163/2014, de 31 de outubro) e artigo 2.º do DL n.º 73/2013, de 31 de maio - Lei orgânica da ANPC - alterado pelos DL n.ºs 163/2014, de 31 de outubro e 21/2016, de 24 de maio.

¹³ Através de transferências, no limite, das dotações inscritas no seu orçamento (cfr. alínea b) do n.º 5 do artigo 2.º do DL n.º 73/2013, com as alterações subsequentes).

¹⁴ De acordo com a Portaria n.º 224-A/2014, de 4 de novembro, a ANPC compreende uma estrutura nuclear composta por 7 direções de serviços, estando previstas a existência de 16 unidades orgânicas flexíveis e a existência de equipas técnicas, o que se veio a materializar com a publicação do Despacho n.º 14688/2014, de 25 de novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 85/2015, de 30 de janeiro de 2015 e alterado pelo Despacho n.º 1553/2015, de 13 de janeiro.



Tribunal de Contas

13. Com vista a assegurar o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os agentes de proteção civil no respeito pela sua autonomia própria, a organização interna da ANPC compreende ainda:
- a) Comando Nacional das Operações de Socorro (CNOS),
 - b) Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro (ADOS¹⁵),
 - c) Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS)¹⁶,
- cujas competências se encontram previstas no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)¹⁷.
14. O recrutamento dos dirigentes destas estruturas é efetuado de entre indivíduos, com ou sem relação jurídica de emprego público, que possuam licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções, nomeados em regime de comissão de serviço pelo período de três anos. Refira-se que, o Decreto-Lei (DL) n.º 21/2016 estabelece a prorrogação do regime transitório de nomeação, a título excecional, dos comandantes operacionais e respetivos adjuntos integrados na ANPC até 31 de dezembro de 2016¹⁸.
15. A partir de 20 abril de 2013, a ANPC passou a assegurar a gestão integrada do dispositivo permanente no que respeita à locação dos Meios Aéreos^{19/20}, sendo o desempenho dessas atribuições concentradas, essencialmente, na Direção Nacional de Meios Aéreos (DNMA).
16. Em 17 de janeiro de 2014, tendo em vista racionalizar a utilização dos meios existentes e não desperdiçar recursos e, simultaneamente, garantir um acréscimo de rigor e de eficácia no planeamento e na execução de operações, o Governo procedeu à extinção da EMA, concentrou na ANPC as funções anteriormente desempenhadas por esta sociedade e definiu o processo da sua extinção e liquidação²¹.
17. Neste contexto, com a extinção da EMA, foi atribuída à ANPC um acréscimo de atribuições e competências, com reflexos na estrutura organizacional, no funcionamento e na gestão administrativa e financeira, nomeadamente com a transferência dos Meios

¹⁵ Os Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro (Norte, Centro Norte, Centro Sul, Sul e Algarve) são dirigidos pelo Comandante Operacional de Agrupamento Distrital, competindo-lhe, além do previsto no SIOPS, assegurar a articulação operacional permanente com os Comandantes Operacionais Distritais e com os 2.ºs Comandantes no seu âmbito territorial.

¹⁶ Em cada distrito existe um CDOS, dirigido pelo CDOS, coadjuvado pelo 2.º CDOS, competindo-lhe, para além do previsto no SIOPS, assegurar a articulação operacional permanente com os comandantes operacionais municipais.

¹⁷ Cfr. DL n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado e republicado, em anexo, ao DL n.º 72/2013, de 31 de maio. A criação e existência do SIOPS reside no artigo 48.º da LBPC.

¹⁸ Cfr. artigos 22.º e 30.º do DL n.º 163/2014, com a alteração introduzida pelo DL n.º 21/2016.

¹⁹ Cfr. artigos 4.º e 6.º do DL n.º 57/2013 - Proceda à primeira alteração ao DL n.º 109/2007, de 13 de abril, que cria a EMA e aprova os respetivos Estatutos.

²⁰ No preâmbulo da RCM n.º 55/2012, de 21 de junho, está prevista a extinção da (EMA).

²¹ Cfr. DL n.º 8/2014, de 17 de janeiro. O registo da dissolução deve ser requerido no prazo de 15 dias úteis, a contar da data da entrada em vigor do diploma; a liquidação deve estar encerrada, no prazo de 120 dias, a contar da data da dissolução da sociedade; o acionista nomeia, por deliberação, no prazo de 8 dias, a contar da data da entrada em vigor do diploma, os liquidatários da sociedade pertencentes à ANPC. A ANPC assume a gestão dos Meios Aéreos que integram o património da EMA, no termo do processo de liquidação desta sociedade. Em 17 de fevereiro de 2014, foi deliberado (Deliberação Social Unânime por Escrito) prorrogar o prazo de liquidação da EMA até 31 de outubro de 2014, em “razão da necessidade de assegurar a gestão contínua dos meios aéreos próprios do (...) [MAI], em particular durante o período crítico de incêndios florestais”.



Aéreos para património do Estado através da ANPC e a assunção da gestão do dispositivo de Meios Aéreos.

18. Em 31 de outubro de 2014, foi alterada a lei orgânica da ANPC²², concentrando as competências de gestão dos Meios Aéreos no seu presidente (extingue a DNMA), o que abriu a possibilidade de designação de 3 inspetores da continuidade da aeronavegabilidade durante os períodos em que a ANPC seja diretamente responsável pela inspeção da continuidade da aeronavegabilidade.
19. Em 4 de novembro de 2014²³ foi estabelecida a estrutura nuclear da ANPC e criada, entre outras, a Direção de Serviços de Meios Aéreos (DSMA), que ficou na dependência direta do presidente da ANPC, tendo-lhe sido atribuídas as competências para: gerir o dispositivo permanente dos Meios Aéreos; gerir o sistema de aeronavegabilidade e o sistema de qualidade; controlar e acompanhar a execução dos contratos de locação de Meios Aéreos; identificar os requisitos técnicos no âmbito da locação de Meios Aéreos necessários²⁴.

Recursos Financeiros e Humanos

20. A receita total proveniente essencialmente de verbas do Orçamento de Estado decresceu no triénio de 2014 - 2016. O decréscimo da receita de 9M€, entre 2014 e 2015 abrangeu quase todas as rubricas de receita²⁵, com maior incidência nas *Transferências Correntes*. De 2015 para 2016 verificou-se uma redução de 1 M€, resultante do decréscimo significativo nas *Transferências Correntes* (19M€), tendo, em contrapartida, aumentado as *Transferências de Capital* (9 M€), *Impostos* (4 M€), *Serviços* (4 M€) e *Outras Receitas* (2 M€).
21. A despesa total decresceu de 2014 para 2015 (18 M€) em resultado essencialmente da redução das despesas pagas por *Transferências Correntes* (12 M€) e *Aquisição de bens e serviços* (4 M€) e apesar do acréscimo de 0,5 M€ das *Despesas com o Pessoal*²⁶. Em 2016, registou-se um acréscimo da despesa (10 M€), relativamente ao ano anterior que resultou do aumento das *Transferências Correntes* (15 M€) e de *Capital* (0,1 M€) e da redução da *Aquisição de bens e serviços* (4 M€) e *Aquisição de bens de capital* (1 M€).
22. Os apoios concedidos às 412 AHB, a 3 Corpo de Bombeiros Sapadores, a 20 Corpos de Bombeiros Municipais (CBM) e a outras entidades²⁷ através de *Transferências*, no montante de 86 M€, representam cerca de 64,4% da despesa da ANPC em 2016.

²² Através do DL n.º 163/2014.

²³ Cfr. Portaria n.º 224-A/2014.

²⁴ A densificação destas competências foi feita através do Despacho n.º 14688/2014, de 25 de novembro, que as agregou nas aéreas funcionais, conforme se indicam de: Operações de Voo; Formação e Treino; Manutenção e Aeronavegabilidade; Gestão da Qualidade; Segurança de Voo.

²⁵ Com a exceção das *Publicações*, *Serviços* e *RNAP*.

²⁶ Em 2014 e 2015, a ANPC pagou as despesas com pessoal proveniente da EMA no montante de 261 m€ e 783 m€, respetivamente.

²⁷ e.g.: Escola Nacional de Bombeiros; Liga dos Bombeiros Portugueses; Associação Nacional de Bombeiros Profissionais.



Tribunal de Contas

23. O quadro seguinte ilustra a evolução dos apoios financeiros concedidos às AHB pela ANPC, no triénio 2014-2016, por tipo de apoio.

Quadro 1 - Apoios financeiros às AHB²⁸

(Valores em m€)

	Combustíveis	FP	EIP	GRUATA	CNOS/CDOS	GRIF/EPCO	CTO	Prev. Serra Estrela	Operação Fátima	GIPE	ECIN ²⁹	Despesas Extraordinárias	Alerta Amarelo	BAL/CMA	Outros ³⁰	Total
2014	1.006	22.829	4.505	189	50	84	177	50	3	621	19.664	4.144	322	65	157	53.866
2015	2.294	23.727	4.462	329	46	320	139	46	4	636	20.080	8.795	131	95	277	61.381
2016	3.066	25.712	4.490	584	52	469	170	61	1	664	19.959	11.516	248	383	552	67.927
Var. % 2014-2015	128	4	1	74	8	281	21	8	33	2	2	112	59	46	76	14
Var. % 2015-2016	34	8	1	78	13	47	22	33	75	4	1	31	89	303	99	11
Var. % 2014-2016	205	13	0	209	4	458	4	22	67	7	2	178	23	489	252	26

Fonte: ANPC- Subsídios atribuídos às AHB 2014, 2015 e 2016 e Relatório de Gestão.

24. A análise do quadro evidencia que, no triénio em exame, o ano de 2016, com 67,9 M€, teve um acréscimo nos apoios concedidos pela ANPC às AHB, em consequência, de uma maior comparticipação em vários apoios, como os Combustíveis, Financiamento Permanente (FP)³¹, GRUATA³², GRIF³³ e Despesas Extraordinárias com Incêndios Florestais (DEIF).

25. Assinala-se ainda que, em 2016, os encargos com os Meios Aéreos de combate a incêndios totalizaram cerca de 35 M€ e decresceram 16 M€ em relação a 2015 (51 M€)³⁴, pelo facto de neste ano terem sido pagos pela ANPC, designadamente, encargos da EMA³⁵.

26. Para a prossecução das suas atividades, no fim de 2016 a ANPC tinha em exercício de funções 823 trabalhadores, sendo 231 do mapa de pessoal³⁶, a que acresceram 592 trabalhadores vinculados à Escola Nacional de Bombeiros (ENB) que, nos termos do Protocolo de colaboração, exercem funções na estrutura da ANPC^{37/38} (Quadro 2).

²⁸ Com vista à comparabilidade de montantes, efetuaram-se ajustamentos, sendo que em “outros” incluem-se “Protocolos”, “CMA/BAL”, “Outros (Formação, Exercícios)” e “Reposições” e a tipologia “ECIN” engloba apoios relativos a ECIN, ELAC, PACMA, PCA e CPO distritais.

²⁹ Inclui ECIN, ELAC, PAL, PACMA, CPO e EAP.

³⁰ Inclui Protocolo SCIE, Outros (Formação, Exercícios) e Reposições.

³¹ Antigo Programa Permanente de Cooperação, que verificou um aumento devido à nova fórmula de cálculo, assente em novos indicadores.

³² Grupo de Reforço para Ataque Ampliado (vide Anexo 6).

³³ Grupo de Reforço para Incêndios Florestais (vide Anexo 6).

³⁴ Em 2015, a ANPC pagou encargos referentes aos contratos dos KAMOV no montante de 11.675 m€ e dos B3 no montante de 999 m€ referentes ao 4.º trimestre de 2014.

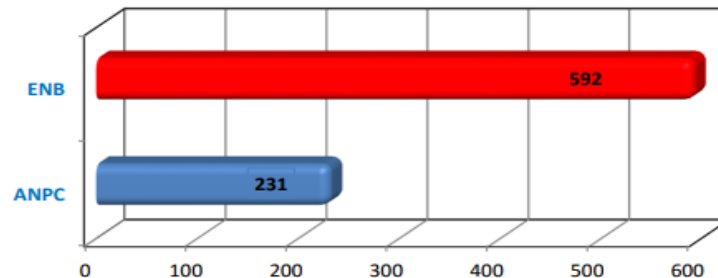
³⁵ Cfr. Recursos Financeiro – Ano 2016 – ANPC, “encargos do ano 2014 no montante de € 14.882.278, sendo € 12.673.873 da ex-EMA e € 2.211.405 de 2 AVBM-FIRE BOSS”

³⁶ Representam 94% dos 246 postos de trabalho, nos quais se incluem os dirigentes superiores de 1.º e 2.º grau, bem como os dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau.

³⁷ Cfr. Plano de atividades da ANPC de 2017.



Quadro 2 – Trabalhadores em exercícios de funções na ANPC



Fonte: Balanço Social da ANPC de 2016.

Associações Humanitárias de Bombeiros e Corpos de Bombeiros

27. As AHB (Anexo 4), são pessoas coletivas sem fins lucrativos, dotadas do estatuto de utilidade pública administrativa³⁹, cujo objetivo principal incide sobre a proteção de pessoas e bens, designadamente, o socorro de feridos, doentes e a extinção de incêndios, detendo ou mantendo para esse efeito e em atividade um CB. As AHB podem constituir-se em federações, sendo a Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) a sua única confederação.
28. Os CB (Anexo 5), por sua vez, são unidades operacionais, oficialmente homologadas e tecnicamente organizadas, preparadas e equipadas tendo, designadamente, por missão, a prevenção e o combate a incêndios e o socorro às populações⁴⁰, podendo a sua criação, que depende de autorização da ANPC, ser promovida por municípios, por AHB ou por pessoas coletivas privadas que pretendam criar CB privativos. Cada CB tem a sua área de atuação definida pela ANPC.
29. O Estado apoia financeiramente as AHB e demais entidades que detenham CB, nomeadamente, através do Financiamento Permanente, do Programa de Apoio Infraestrutural (PAI) e do Programa de Apoio aos Equipamentos (PAE)⁴¹, podendo ainda as AHB beneficiar de outros apoios públicos (nacionais ou comunitários) no âmbito de programas, ações ou outros meios de financiamento que lhes forem concedidos (Anexo 6), para além de poderem celebrar contratos de desenvolvimento com outras pessoas coletivas e de beneficiarem de prerrogativas, isenções e outros benefícios fiscais.

³⁸ Refira-se que, entre novembro de 2014 e maio de 2015, o pessoal proveniente da EMA foi integrado na ANPC. Em 2015, registou-se uma diminuição nos trabalhadores, decorrente da cessação dos acordos de cedência de interesse público celebrados com os trabalhadores da extinta EMA e saídas por motivo de aposentação, mobilidade, procedimentos concursais e outras situações.

³⁹ Assim que validamente constituídas adquirem este estatuto *ope legis* (cfr. artigo 3.º da Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto – Regime Jurídico das AHB (RJAHB)-, entretanto derogada pela Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto que estabelece as regras de financiamento das AHB, no continente, enquanto entidades detentoras de CB).

⁴⁰ Cfr. alínea c) do artigo 2.º do DL n.º 247/2007, de 27 de junho, que aprovou o Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros, alterado e republicado, em anexo, ao DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, que por sua vez, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 4/2013, de 18 de janeiro.

⁴¹ O primeiro visa apoiar o investimento em infraestruturas que se destinem à instalação dos CB e o segundo, tem por fim apoiar a manutenção da capacidade operacional dos CB.



Tribunal de Contas

30. As AHB que usufruam de apoios públicos ficam sujeitas à fiscalização pela ANPC ou serviços dela dependentes para verificação dos pressupostos de atribuição dos benefícios respetivos e do cumprimento das obrigações decorrentes do Regime Jurídico das AHB (RJAHB)⁴², cabendo à ANPC acompanhar e avaliar a aplicação dos financiamentos às AHB, promover auditorias e fiscalizar o uso e finalidade dos apoios financeiros (financiamentos permanente e estrutural). Neste contexto, previamente à concessão de subsídios deve ser confirmada a regularização da situação tributária e contributiva das AHB. Refira-se que a ANPC fixa normas técnicas e desenvolve manuais práticos de gestão da vida das AHB, designadamente nas áreas das comunicações, tecnologias de informação, direito, contabilidade e administração.
31. Como garantia do interesse público, os meios financeiros são obrigatoriamente depositados em conta bancária titulada pela AHB e os relatórios e contas são enviados ao MAI, através da ANPC⁴³. O incumprimento de tais obrigações poderá, pelo menos, acarretar a suspensão dos programas ou dotações de que as AHB beneficiem.
32. O MAI, através da ANPC, mantém um registo atualizado das associações e das federações, fornecendo o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN), por via eletrónica, a informação necessária.
33. Para além das obrigações decorrentes do RJAHB, as AHB devem utilizar o Sistema de Normalização Contabilística para as Entidades do Setor não Lucrativo (SNC-ESNL)⁴⁴. Contudo, estão dispensadas da aplicação do SNC-ESNL as entidades cujos rendimentos não excedam 150 m€ (milhares de euros), em nenhum dos dois exercícios anteriores, aplicando-se-lhes o regime contabilístico de caixa⁴⁵.
34. As AHB, enquanto sujeitos passivos de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), apesar das isenções⁴⁶ a que têm direito por serem pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, têm obrigações declarativas⁴⁷, devendo dispor de Contabilista Certificado (CC)⁴⁸ e de registo de inventário⁴⁹.
35. O TdC tem entendido que as AHB, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), estariam excluídas do conceito de entidade adjudicante, atenta a redação dada pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho. No entanto, o DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, ao incluir as entidades sem fins lucrativos, mas maioritariamente financiadas por recursos públicos⁵⁰, no conceito de *organismo de*

⁴² Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto (RJAHB), derrogada pela Lei n.º 94/2015.

⁴³ Por força da Lei n.º 94/2015, as AHB depositam as suas contas junto da ANPC.

⁴⁴ Cfr. DL n.º 36-A/2011, de 9 de março, que aprovou o SNC-ESNL (alterado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, DL n.º 64/2013, de 13 de maio, e DL n.º 98/2015, de 2 de junho), aplicável a partir do exercício que teve início em 1 de janeiro de 2012, ou em data posterior, o qual integra o SNC aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13 de julho, alterado e republicado pelo DL n.º 98/2015 (cfr. alínea g) do artigo 3.º e artigo 10.º).

⁴⁵ Cfr. artigo do 10.º do DL n.º 98/2015, cessando essa dispensa sempre que for ultrapassado o limite previsto, aplicando-se, a partir do exercício seguinte, o SNC-ESNL.

⁴⁶ e.g. isenção de imposto sobre veículos (cfr. Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho).

⁴⁷ Cfr. artigo 2.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º, alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 117.º e artigos 120.º e 121.º, todos do Código do IRC (CIRC).

⁴⁸ Cfr. artigo 9.º da Lei n.º 139/2015, de 7 de setembro.

⁴⁹ Cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 11.º do DL n.º 36-A/2011 e alínea c) do n.º 1 do artigo 124.º do CIRC.

⁵⁰ *Ex vi*, do ponto i, da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP.



Tribunal de Contas

direito público, pode, em concreto, justificar a sujeição das AHB à disciplina contida no CCP⁵¹.

36. Do mesmo modo, tem sido entendimento que os contratos por elas celebrados não estão sujeitos a fiscalização do TdC, uma vez que face ao disposto no alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTdC, não desempenham “*uma função originariamente a cargo da administração pública, podendo ser desenvolvida por privados*”⁵². Mas aqui a lógica e fundamentação da decisão, não se confunde com o artigo 2.º do CCP.
37. As AHB na medida em que sejam beneficiárias de fundos públicos ou detentoras de ativos públicos, encontram-se sujeitas ao controlo da sua aplicação, aos fins que justificaram a sua atribuição, bem como ao cumprimento das normas jurídicas e dos sistemas contabilísticos aplicáveis à fiscalização sucessiva do TdC, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da LOPTdC, na versão resultante da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e ainda, a eventual efetivação e julgamento de responsabilidades financeiras, nos termos dos artigos 59.º a 67.º, também da LOPTdC, na versão resultante da Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
38. Para o efeito, quer as diretivas financeiras da ANPC, quer as ações de auditoria e fiscalização a realizar anualmente por esta entidade, constituem instrumentos muito relevantes de:
- normalização financeira, contabilística e de procedimentos de concessão de subsídios, de celebração de contratos necessários às suas atribuições, sempre que financiadas com dinheiros públicos;
 - controlo financeiro, complementar daquele que é exercido pelo TdC.

⁵¹ As alterações ao CCP, com início de vigência em 01/01/2018, resultam da transposição das Diretivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, e 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho. A Diretiva n.º 2014/24/UE, estabeleceu que, os organismos de direito público (para além de outros requisitos aí consagrados), teriam que ser “*criados para o fim específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial*” [cfr. artigo 2.º, 1., 4), a)]. Tal redação, que foi transposta para o CCP [artigo 2.º, 2, a), i)], veio densificar aquele requisito, entendendo que tais necessidades seriam aquelas “*cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente, por não terem fins lucrativos (...)*”. É nesta situação que se encontram as AHB, tendo o Legislador estabelecido que são pessoas coletivas sem fins lucrativos (cfr. n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 32/2007). Sobre esta temática, vide, SUE ARROWSMITH, 2014, “*The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK*”, Third Edition, Sweet & Maxwell, Volume I, pp, 356 – 369.

⁵² Cfr. Decisão 643/2013 nos processos n.ºs 1176 e 1180/2013 1.ª S do TdC.



Tribunal de Contas

OBSERVAÇÕES

SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO

Autoridade Nacional da Proteção Civil

Estrutura organizacional e responsabilidades

39. Tratando-se a ANPC de um serviço central da administração direta do Estado, cuja organização interna obedece ao modelo de estrutura hierarquizada, composto por 4 direções nacionais a que acrescem, em sede operacional, o CNOS, os ADOS e os CDOS, encontra-se condicionada pela aplicação da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro⁵³, que estabelece os princípios e normas de organização da administração direta do Estado, designadamente, o artigo 21.º, que prevê a criação das respetivas unidades orgânicas nucleares e flexíveis.
40. As atribuições e competências da DSMA foram estabelecidas legalmente com vista à integração da EMA na ANPC, contudo constatou-se que após a consignação dos Meios Aéreos próprios⁵⁴ ao novo prestador de serviços⁵⁵ e a saída dos trabalhadores da EMA, esta unidade orgânica perdeu utilidade, não estando, na atualidade, implementada qualquer das áreas funcionais nas quais se estrutura.

O Presidente da ANPC, em funções até 7 de setembro de 2016⁵⁶, refere que “(...) em finais de 2014, a opção foi a extinguir a Direção Nacional de Meios Aéreos (...)” e que “... a adjudicação da Operação, Manutenção e Gestão Continuada da Aeronavegabilidade dos helicópteros KAMOV à empresa EVERJETS, concretizada em 2015 esvaziou a DSMA de muitas das suas atribuições (...) Com efeito esta DSMA deveria ser revista em sede de um processo de alteração da Lei Orgânica da ANPC”.

Por seu turno, o Presidente da ANPC, atualmente em funções, refere que “(...) salvo facto superveniente que dite atuação diversa, a referida DSMA deve deixar de estar consagrada na estrutura orgânica da ANPC (...) sem prejuízo do desígnio de redação de um novo diploma orgânico para a ANPC até ao final do mês de março de 2018 (...) compromete-se a aquilatar de imediato quanto à oportunidade de extinção da DSMA, atento o facto de se encontrar desprovida de atribuições”.

41. O atual diploma orgânico da ANPC, logo na sua redação inicial, alargou as atribuições da DNRPC na implementação do sistema de controlo interno e criou a DNAF com competência para auditar o sistema de controlo interno e os restantes serviços da ANPC, fiscalizar os CB e a utilização dos apoios financeiros concedidos pela ANPC [designadamente às AHB] e realizar, por determinação do Presidente da ANPC, as ações de fiscalização do cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos.

Porém, verificou-se que a DNAF não auditou os serviços da ANPC, nomeadamente não concretizou auditorias nas áreas administrativa, financeira e patrimonial, nem planeou a realização de ações de controlo, situação já observada no Relatório do TdC.

⁵³ Alterada pelas: Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, Decretos-Leis n.ºs 200/2006, de 25 de outubro, 105/2007, de 3 de abril, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, DL n.º 116/2011, de 5 de dezembro e Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

⁵⁴ Helicópteros KAMOV e B3.

⁵⁵ Everjet e Consorcio HELIPORTUGAL, INAER e HTA.

⁵⁶ Major General Francisco Miguel da Rocha Grave Pereira.



O Presidente da ANPC, em funções até 7 de setembro de 2016, refere que “(...) *houve prioridade atribuída às ações de auditoria e acompanhamento de entidades externas, nomeadamente os Corpos de Bombeiros. Em paralelo, houve também a preocupação de dotar a DNAF de mais recursos humanos (...)*”. Refere ainda que “(...) *a não observância da realização de auditorias internas aos serviços da ANPC resultou da definição de prioridades (...)*”.

Por seu turno, o atual Presidente da ANPC refere que “(...) *a ausência de realização ou agendamento de quaisquer ações de auditoria aos serviços da ANPC ficou exclusivamente a dever-se ao facto de a DNAF não dispor do número de efetivos necessário a uma eficaz ação de auditoria, obrigando a escassez de recursos humanos que afeta a referida unidade orgânica, a empenhar os reduzidos recursos nas ações de fiscalização dos CB e das AHB, em detrimento das ações de fiscalização aos serviços da ANPC*”. Acrescenta ainda que “(...) *assume o compromisso de, sem descurar a prossecução do objetivo de reforço do número de efetivos a afetar às unidades orgânicas que revelem carência de recursos humanos (...)* determinar o agendamento, para o ano de 2018, de ações de auditoria nas áreas administrativa, financeira e patrimonial”.

42. A partir de 2016, mas com especial incidência no corrente ano de 2017, constatou-se que a ANPC tem passado por um processo de elevada rotatividade de dirigentes, quer do respetivo presidente, quer de cargos de direção superior de 2.º grau, quer de cargos de direção intermédia, quer ainda dos responsáveis dos serviços operacionais, dos quais ressaltam o Comandante Nacional Operacional, o 2.º Comandante Operacional Nacional, a maioria dos comandantes operacionais distritais e 2.ºs comandantes operacionais distritais⁵⁷, o que, naturalmente, se reflete na operacionalidade dos serviços.
43. Constatou-se a existência de delegações de competências, cuja publicação ocorreu vários meses após a designação do titular para o cargo dirigente e, pese embora tenham sido ratificados os atos praticados, salienta-se que tal ocorreu decorridos mais de dez meses^{58/59}.

O atual Presidente da ANPC refere que “(...) *está bem ciente da relevância que a estabilidade ao nível da estrutura orgânica (...) em particular um organismo com a dimensão e amplitude da respetiva Missão como a ANPC, possa exercer cabalmente a sua Missão (...)*. De igual modo, *as delegações de competências tempestivas assumem-se como instrumentos essenciais ao pleno exercício dos cargos e à responsabilização dos respetivos titulares, para além de consubstanciarem um garante para os destinatários dos atos praticados por aqueles*”.

Acrescenta ainda que “(...) *envidará todos os esforços no sentido de assegurar, por um lado, o provimento efetivo dos cargos de direção superior de 2.º grau e dos cargos de direção intermédia da ANPC, mediante o início, logo que se encontrem reunidas as condições para tal, dos procedimentos concursais adequados ao referido provimento, e, por outro lado, adotará igualmente todas as medidas tendentes à prolação tempestiva dos despachos de delegação e de subdelegação de competências que se revelem adequados. (...)*”.

⁵⁷ E.g. Despachos n.ºs 567/2017, de 27 de dezembro de 2016 (DR, 2.º Série, n.º 7, de 10 de janeiro de 2017); 119/2017, de 27 de dezembro de 2016 (DR, 2.º Série, n.º 2, de 3 de janeiro de 2017); 1759/2017, de 10 de fevereiro de 2017 (DR, 2.º Série, n.º 40, de 24 de fevereiro de 2017). No início de 2017 a ANPC nomeou um novo CNOS, assim como os 2 adjuntos. Nos Comandos Distritais ocorreram alterações nas suas estruturas tendo sido nomeados cerca de 17 Comandantes (9 CDOS e 8 2.ª CDOS).

⁵⁸ Em 31 de julho de 2017, cessou a comissão de serviço da Diretora Nacional de Recursos de Proteção Civil (DNRPC), (cfr. Despacho n.º 7368/2017, de 31 de julho), sem que até essa data tivessem sido delegadas as competências na referida diretora nacional em 2016. Com a publicação, em 1 de setembro de 2017, do Despacho n.º 7704/2017, de 16 de fevereiro foram delegadas competências à DNRPC e ratificados todos os atos por si praticados pela referida dirigente no âmbito das matérias objeto de delegação, desde 24 de outubro de 2016.

⁵⁹ e.g. Ao 2.º Comandante Operacional Distrital do Porto, foram ratificados os atos praticados [relativamente à competência para presidir à Comissão Distrital de Formação] entre 01/07/2014 e 16/12/2014 (cfr. Despacho n.º 15228/2014, de 10 de setembro, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 242, de 16 de dezembro de 2014).



Tribunal de Contas

Área financeira e de gestão

Instrumentos de gestão

44. Em 2016 e 2017 a ANPC publicitou no seu sítio na *Internet* a maioria dos principais instrumentos de gestão, nomeadamente, os Planos de Atividades, o Quadro de Avaliação e Responsabilização, as declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, em 31 de dezembro de 2016⁶⁰, o mapa de pessoal e o Balanço Social⁶¹.

Assim, constatou-se que ficaram colmatadas essas insuficiências reveladas no relatório do TdC.

45. No entanto, em 2016 e 2017, como já antes referido nas observações do Relatório do TdC constatou-se que a ANPC não elaborou os planos de gestão previsional dos recursos humanos e de formação, não existia um código de ética e que não publicitou, nem apresentou na auditoria, o Relatório de Atividades de 2016.

O atual Presidente da ANPC refere que *“reconhece a indispensabilidade dos mencionados instrumentos de gestão e promoverá a sua imediata redação e divulgação pelos meios legalmente previstos”*.

46. Relativamente aos apoios concedidos, verificou-se que:

- a. a ANPC, deu integral cumprimento à obrigatoriedade da sua publicitação, uma vez que, em 2015 e 2016, passou a divulgar, no seu sítio na *Internet*, os apoios concedidos às AHB, CBM e outras entidades assegurando-se desta forma, as exigências de transparência da gestão dos dinheiros públicos e do seu escrutínio, ficando colmatas as insuficiências reveladas no Relatório do TdC⁶²;
- b. nos testes realizados reconciliaram-se os dados constantes do mapa dos apoios publicitados no sítio da ANPC, por tipologia de apoio, com os valores contabilizados nos balancetes de execução orçamental⁶³ e os registados no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e não foram detetadas quaisquer desconformidades.

Atento o exposto, considera-se **acolhida** a recomendação do TdC ao Presidente da ANPC para que emitisse orientações urgentes com vista a maior clareza, precisão e detalhe dos apoios publicitados no sítio da ANPC.

⁶⁰ Cfr. artigo 15.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos compromissos e pagamentos em atraso - LCPA) e DL n.º 127/2012, de 21 de junho (contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA), alterada e republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

⁶¹ O Balanço Social de 2016 foi publicado no sítio da ANPC em 27 de outubro de 2017.

⁶² Relativamente aos apoios concedidos, em 2013 e, 2014, a ANPC apenas divulgara os apoios concedidos no âmbito do Programa Permanente de Cooperação, a cada AHB.

⁶³ Rubricas de transferências correntes da “04.07.01 – Instituições sem Fins Lucrativos” e “04.05.01 – Administração local/Continente”.



Sistemas de informação

47. De entre os principais sistemas de informação utilizados pela ANPC⁶⁴, destaca-se a utilização do GeRFiP na gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, do SRH na gestão de pessoal e processamento de remunerações e do SADO e do RNBP na vertente operacional.
48. Destaca-se a utilização generalizada do SADO enquanto instrumento central da gestão, nomeadamente no apoio à decisão operacional e à gestão de meios humanos e materiais nas ocorrências de proteção e socorro, e do RNBP, na gestão dos recursos humanos dos CB. Porém, constatou-se que persiste (como referido no Relatório de 2016), o funcionamento não integrado daquelas aplicações (e.g. não há controlo automático de incompatibilidades na afetação de bombeiros às equipas) e que no SADO continuam a não existir ferramentas de registo integrado e complementar das autorizações dos serviços operacionais e centrais para afetação, utilização e controlo de meios. Acresce que o SADO não procede ao cálculo automático dos apoios (exceto para combustíveis), prevalecendo a utilização de dados em suporte papel e o cálculo manual.
49. Ora, o TdC recomendou ao Presidente da ANPC que promovesse o desenvolvimento e a integração das aplicações informáticas por forma a: - incluir automatismos de deteção de erros de introdução e de incompatibilidades; - centralizar no sistema informático, em exclusivo, os dados necessários e suficientes ao cálculo dos apoios por forma a garantir a completude das bases de dados e permitir a auditoria dos resultados; - desenvolver módulos de cálculo financeiro dos diversos apoios, com utilização exclusiva dos dados registados no sistema informático, eliminando-se as correções manuais após a extração dos mapas dos processamentos.
50. Neste contexto, constatou-se que a ANPC, em 2016 e 2017, por forma a colmatar as insuficiências detetadas, desenvolveu trabalhos que se consubstanciaram na solicitação à empresa que criou e assegura a manutenção do SADO que idealizasse uma solução que contemplasse a introdução de novas funcionalidades e no levantamento das diversas transferências financeiras da ANPC para as AHB suscetíveis de serem integradas num novo módulo/plataforma do SADO⁶⁵. Acresce que se encontra em elaboração uma candidatura ao Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública para o desenvolvimento da nova plataforma, que se prevê estar totalmente operacional em 2018.

⁶⁴ Principais sistemas de informação operacionais: SADO; SMS (Sistema de Notificações Operacionais); CNOS Online (www.prociv.pt); BARCO (Sistema de Monitorização Operacional/CNOS); WebGIS (Sistema de Informação Geográfica); GMO (Georreferenciação de Meios Operacionais); RIOS-SVARH (Sistema de Vigilância e Alerta de Recursos Hídricos); ECURIE (*European Community Urgent Radiological Information Exchange*); 112.PT. Principais sistemas de informação transversais: GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhada); RNBP; GESCOR (Gestão Documental); SIPE (Sistema de Informação de Planeamento de Emergência); GPS (Gestão de Processos de SCIE); SRH (Gestão de Recursos Humanos); SINGAP (Gestão do parque automóvel); INTRANET.

⁶⁵ A Divisão de Gestão Financeira juntamente com a Divisão Informática realizou testes na aplicação SADO, para a implementação de melhorias e novas soluções, de forma a satisfazer as necessidades da DGF no que diz respeito ao: Subsídio de Combustível aos CB, nomeadamente, o recálculo dos mapas já pagos com adição de novos estornos ou correção de estornos anteriores, pagamentos antecipados, débitos/créditos e saldos em dívida, e o Subsídio das DEIF, com a inclusão de novos mapas e funcionalidades, bem como a possibilidade das despesas serem preenchidas diretamente na aplicação pelos 18 CDOS, de forma a identificar o esforço e impacto das alterações, bem como o enquadramento do desenvolvimento daquelas ações nas restantes tarefas/ações em curso.



Tribunal de Contas

Atento o exposto, considera-se a recomendação como **não acolhida**.

O Presidente da ANPC em funções até 7 de setembro de 2016 refere que “... apesar da recomendação não estar ainda materializada, foram desenvolvidas diligências objectivas para o seu acolhimento até ao limite das capacidades da ANPC (...).”

Por seu turno, o atual Presidente da ANPC reconhece “(...) a indispensabilidade da fiabilidade dos dados inseridos em cada um dos sobreditos sistemas informáticos, bem como a eliminação dos suportes em papel e dos cálculos manuais (...) e que se encontram (...) em fase de testes em modelo global de dados, denominado “Sistema de Informação de Pessoas e Organizações — SIPO”, que permitirá operações de validação e controlo automático das eventuais incompatibilidades na afetação de bombeiros às equipas”.

Acrescenta ainda que no SADO “(...) para além do cálculo dos apoios concedidos em matéria de combustíveis, (...) foi, entretanto, criado um módulo de subsídios que permite já o cálculo automático de várias Despesas Extraordinárias com Incêndios Florestais (DEIF) (...) e que (...) submeteu uma candidatura (...) tendente à obtenção de financiamento para o projeto “Plataforma de Gestão e Atribuição de Subsídios”⁶⁶, bem como na interoperabilidade com o (GeRFIP)” encontrando-se a candidatura em fase de apreciação.

Conclui referindo que está “Ciente da indispensabilidade de repensar a multiplicidade de sistemas informáticos em uso na ANPC e de ponderar a respetiva interoperabilidade, sempre que tal se revele adequado, importa ter presente a reforma sistémica que se encontra em curso, a qual é passível de ditar alterações nos circuitos e procedimentos atualmente adotados e, por conseguinte, (...) desenvolvimentos nos sistemas presentemente utilizados ou, admite-se, a sua substituição (...) neste contexto de mudança que (...) assume, na medida em que tal seja exequível e tempestivo, a adoção plena das recomendações formuladas .”

O TdC regista a informação do Presidente da ANPC que assinala as diversas medidas entretanto adotadas e/ou em implementação, nomeadamente a criação do SIPO e o desenvolvimento e integração das aplicações informáticas.

Normas e manuais

51. Relativamente às áreas administrativa, financeira e patrimonial da Sede/ANPC, constatou-se não existirem manuais de procedimentos, detalhados que sustentem um sistema de controlo interno robusto, nomeadamente nas áreas de recursos humanos, de património e de existências, bem como da receita e despesa, situações já observadas no Relatório do TdC.

52. Relativamente aos apoios financeiros às AHB verificou-se que:

- a. a Diretiva Financeira de 2016 e de 2017 apresenta uma estrutura detalhada dos apoios concedidos, regulamentados em legislação própria, através de indicações precisas sobre a elegibilidade das despesas e respetivos pagamentos e contém orientações concretas para as AHB, quanto à organização de processos e respetiva documentação de suporte⁶⁷;

⁶⁶ “(...) cujo objetivo consiste na desmaterialização e validação de todos os procedimentos a adotar pelas várias entidades intervenientes no processo conducente à atribuição de subsídios pela ANPC”.

⁶⁷ Nas alterações efetuadas, relativamente à situação anteriormente observada pelo TdC, realçam-se, entre outras, as seguintes: alteração do prazo em que os equipamentos danificados devem permanecer à disposição da ANPC para fiscalização; compatibilização dos procedimentos com as exigências do manual para Instrução de processos decorrentes de acidentes com veículos dos CB; exigência de registos fotográficos dos equipamentos danificados; clarificação das despesas elegíveis relativas às equipas; a exigência de confirmação pela DNB da ativação das EAPS; clarificação do



- b. nos testes realizados comprovou-se que nos processos constava documentação com informação detalhada sobre os apoios atribuídos (tipologia), nomeadamente a descrição, nos pagamentos o tipo de subsídios discriminados por AHB, estando assim agora assegurada a identificação da sua origem e finalidade,

neste quadro, considera-se como **acolhida** a recomendação ao Presidente da ANPC que emitisse orientações urgentes com vista ao maior detalhe da informação prestada, a cada AHB, por apoio processado, para que esta o possa escrutinar, uma vez que se verificou que a regulamentação e a Diretiva Financeira com orientações específicas asseguram que os apoios se encontram devidamente identificados.

O atual Presidente da ANPC reconhece a “(...) *relevância que os manuais de procedimentos e circuitos a adotar revestem para o correto funcionamento de qualquer organismo, em particular nas áreas da gestão dos recursos humanos, recursos patrimoniais e financeiros e ainda ao nível da arrecadação da receita e da realização das despesas, o signatário providenciará pela imediata elaboração dos manuais de procedimentos em falta*”.

Informação financeira

53. O exame da documentação de prestação de contas apresentada pela ANPC, relativa a 2014, 2015 e 2016, nomeadamente o Balanço, a Demonstração de Resultados e Anexos às Demonstrações Financeiras (DF)⁶⁸, revelou inconsistências nos registos⁶⁹, bem como insuficiente e inadequada informação nos Anexos às DF, não permitindo a compreensão do conteúdo das DF e das operações efetuadas.
54. Neste contexto da revisão analítica às DF de 2014, 2015 e 2016, atentos os fatos supervenientes resultantes da extinção da EMA, resulta o seguinte:
- a. em 2014 - nas DF não foram contabilizados no património/imobilizado, os bens provenientes da EMA (incluindo meios próprios - aeronaves), tendo, no entanto, a ANPC contabilizado e pago os custos com o pessoal da EMA, nos meses de novembro e dezembro 2014.
Neste contexto, as DF de 2014 não apresentam informação completa nomeadamente a resultante dos ativos e passivos que lhe foram consignados. Em 31/12/2014, as aeronaves (meios próprios) não integram o imobilizado da ANPC nem de qualquer organismo do Estado.
- b. em 2015 - a ANPC contabilizou no património/imobilizado, a integração do imobilizado da EMA (aeronaves), sendo que estes registos apenas foram efetuados em maio de 2016⁷⁰. As Provisões para riscos e encargos foram “*integralmente*

montante mínimo de penalização quando são encontradas irregularidades; estabelece que os orçamentos devem ser utilizados apenas e só quando ainda não existam faturas.

⁶⁸ Os Anexos às DF de 2014 e de 2015 não foram apresentados aquando da prestação de contas, apenas foram enviados ao TdC através do ofício n.º 5954/DGF/2017, de 27 de fevereiro, na sequência de despacho nº02/EC/2017-DAIV do Senhor Conselheiro da ARIV, de 31 de janeiro.

⁶⁹ Em 2014, no balanço e na DR – As colunas referentes a 2013 e a 2014 as rubricas têm os mesmos valores; os valores do balanço e DR de 2013 não coincidem com os registos constantes nas DF apresentados ao TdC na prestação de contas eletrónica de 2013.

⁷⁰ e.g.: Email : de 6 de maio de 2016 – da ESPAP para DNRPC “ *A decisão da utilização da conta 51 ou não, tem de ser indicada pela ANPC, por que tecnicamente é necessário para ser possível fazer o carregamento dos imobilizados*”; de 18



Tribunal de Contas

anuladas em 2015, embora existam ações a decorrer em Tribunais Arbitrais, bem como processos pendentes em Tribunais Comuns”, não constando das DF informação fundamentada para o efeito.

- c. em 2016 - o Balanço apresenta desconformidades nos valores contabilizados no Ativo⁷¹ e os Fundos Próprios são negativos (-2.127.285 €). Não foi apresentado o Anexo às DF nem a declaração de responsabilidade⁷².

55. Assim, constatou-se que não foram instituídas normas e procedimentos, nem as DF asseguram registos contabilísticos atempados e com informação fiável e completa. Refira-se que a adoção e implementação do SNC-AP em 2018, com a afetação às funções de contabilista público e certificação das demonstrações financeiras e orçamentais, impõe, entre outras, a existência de informação completa e fiável (cfr. artigos 8.º e 10.º do DL n.º 192/2015).

A verificação das contas de 2014 e de 2015 apresentadas pela ANPC encontra-se em curso no Departamento de Verificação Interna (DVIC-1), sendo que, nessa sede, será formulada a opinião sobre as DF apresentadas pela ANPC.

O atual Presidente da ANPC refere que *“é a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) que assegura à ANPC, os serviços disponibilizados pelo aplicativo de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GeRFiP). Acrescenta que “(...) não obstante as diligências encetadas no sentido da integração dos bens provenientes da EMA, nomeadamente as aeronaves, no património da ANPC, a ESPAP não logrou concretizar tal integração sequente à transferência formal de tais bens, o que acarretou a delonga apurada e descrita no Relato, a qual não é imputada à ANPC porquanto a concretização da integração dos bens da EMA no património da ANPC não se encontrava exclusivamente na esfera de ação da ANPC”.*

O TdC regista a informação do Presidente da ANPC que confirma as insuficiências e desconformidades das DF, situações que justificam a adoção urgente de medidas visando a melhoria dos sistemas de gestão e de controlo assegurando a fiabilidade e integridade das operações, a salvaguarda de ativos e a adequada informação para o processo de tomada de decisão.

Área de Recursos Humanos

56. Em 2016, os recursos humanos da ANPC, integravam 592 elementos vinculados à ENB que, exerciam funções junto do CNOS e dos CDOS, incluindo os Comandantes de Permanência às Operações (CPO), que são quadros de comando dos CB chamados a prestar apoio direto à estrutura de comando da ANPC, com vista a aplicar, no período do DECIF, o sistema de gestão de operações previsto no SIOPS, remunerados pela ANPC através de protocolos celebrados com a ENB e a AHB Progresso Barcarenense,

de maio de 2016 – da DNRPC para a ESPAP “... informar que esta Autoridade Nacional irá utilizar a conta 51”; de 18 de maio de 2016 – da ESPAP para a DNRPC “... os imobilizados da EMA estão carregados no Balanço da ANPC de acordo com as indicações da ANPC”. Na auditoria a ANPC informou que “A situação da escrituração na conta [conta 51 - capital] surgiu no momento em que foi necessário o apuramento e encerramento de contas respeitantes ao ano de 2015, já no decorrer de 2016. A conta de Gerência foi entregue no decorrer do mês de maio de 2016 após ter sido concedida prorrogação de prazo”.

⁷¹ e.g.: valor negativo no Ativo (Dívidas de terceiros - Curto prazo: -18.428,34 € (262+263+267+268 - Outros devedores).

⁷² Cfr. Resolução n.º 3/2016-2ª S do TdC, de 13 de dezembro.



situações do conhecimento da Tutela e que persistem há longos anos, e que carecem de adequado enquadramento e regulamentação⁷³.

57. Por forma a regularizar as situações, a Tutela procedeu ao levantamento do número de pessoas envolvidas, funções exercidas, vínculos laborais e respetivas remunerações, mas alega que *“a possibilidade de abertura de procedimentos concursais que permitam assegurar o exercício das competências atribuídas à ANPC as admissões na administração pública estão suspensas, o que tem trazido constrangimentos na solução do problema”*⁷⁴ pelo que a situação tem persistido por regularizar⁷⁵.
58. Em julho de 2017, o Secretário de Estado da Administração Interna (SEAI)⁷⁶ informou que foi divulgada aos trabalhadores *“... a legislação que enquadra o PREVPAP [Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários da Administração Pública] – Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários da Administração Pública, bem como informação sobre o prazo de apresentação do requerimento para avaliação da situação por parte da respetiva Comissão de Avaliação Bipartida (CAB)”*⁷⁷. Refira-se que o Plano de Atividades para 2017 tem previsto o início da regularização da situação profissional dos colaboradores com contrato individual de trabalho com a ENB a exercerem funções na ANPC.
59. Neste contexto, considera-se como ***não acolhida*** a recomendação formulada à Ministra da Administração Interna, para que providenciasse a urgente regularização da afetação de pessoal das AHB em funções na ANPC através do adequado enquadramento legal e regulamentar ou da cessação dessa colaboração, uma vez que a situação persiste por resolver.

Em sede de contraditório a Ministra da Administração Interna, em funções até 21 de outubro de 2017⁷⁸, veio complementar a informação referindo que *“Tendo em consideração que os trabalhadores vinculados à ENB a exercer funções na ANPC asseguram postos de trabalho essenciais ao seu funcionamento, a cessação dessa colaboração colocaria em causa o sistema de proteção civil e, portanto, o interesse público (...) e que (...) as admissões de trabalhadores na Administração Pública estiveram suspensas e assumem um carácter excecional (...)”*. Acrescenta ainda que *“sendo (...) um problema transversal a alguns sectores públicos, procurou-se encontrar um adequado enquadramento*

⁷³ Em 2011, a Inspeção-Geral de Finanças detetou na auditoria ao sistema de controlo interno da ANPC que, em 31 de dezembro de 2010, estavam ao serviço da ANPC 770 elementos, dos quais 574 pertenciam à ENB, ao abrigo de um protocolo celebrado entre as duas entidades, objeto de homologação do Secretário de Estado da Proteção Civil (SEPC), de 14 de setembro de 2009.

⁷⁴ Cfr. Ofícios n.º 8160/2016 e n.º 10752/2016, de 29 de setembro e 22 de dezembro.

⁷⁵ No âmbito da estratégia plurianual de combate à precariedade, prevista no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, efetuou-se um levantamento de todos os instrumentos de contratação utilizados na Administração Pública (AP) e no setor empresarial do Estado (SEE). Por sua vez, o artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, impôs ao Governo a apresentação de um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários que abrangesse as situações do pessoal da AP e do SEE que desempenhasse funções correspondentes a necessidades permanentes, sem vínculo jurídico. Posteriormente, a RCM n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, estabeleceu, nomeadamente, regras a que deve obedecer a avaliação dos requisitos de acesso ao programa de regularização extraordinária dos vínculos precários (PREVPAP). Por fim, a Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio, alterada pela Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro veio estabelecer os procedimentos da avaliação de situações a submeter ao PREVPAP e no SEE.

⁷⁶ Cfr. Ofício n.º 6357/2017, de 24 de julho.

⁷⁷ Cfr. Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio (estabelece os procedimentos da avaliação de situações a submeter ao programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública e no setor empresarial do Estado) alterada pela Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro.

⁷⁸ Constança Urbano de Sousa.



Tribunal de Contas

destes trabalhadores no âmbito de uma solução global para a Administração Pública, tal como desenhada pelo PREVPAP (...). Foram, por isso, dadas expressas indicações à direção da ANPC para informar os trabalhadores em causa das condições estabelecidas na lei e da possibilidade de se submeterem, querendo, a avaliação das respetivas situações laborais (...) este problema não está solucionado porque o atual programa de regularização de trabalhadores ainda está a decorrer. Por fim, a cessação de funções ocorreu antes de ser possível uma avaliação da adequação do PREVPAP para solucionar o problema”. O SEAI, em funções até 21 de outubro de 2017⁷⁹, reiterou a informação enviada pela Ministra da Administração Interna.

Por seu turno, o atual Presidente da ANPC refere que “(...) foi divulgado junto dos colaboradores que se encontram vinculados à ENB, mas cuja remuneração é suportada pela ANPC (...)” o PREVPAP.

Associações Humanitárias de Bombeiros

Universo

60. Constataram-se divergências na composição do universo das AHB entre a informação publicitada pela ANPC (412)⁸⁰ e o registo no IRN (437)⁸¹, evidenciando a existência de falhas na articulação legal entre estas entidades e, consequentemente, na garantia de que a ANPC fiscaliza o cumprimento do RJAHB por todas as AHB. Refira-se que compete ao IRN comunicar à ANPC, por via eletrónica, a informação atualizada sobre todas as AHB (e federações) registadas e, a esta, a publicitação obrigatória, no seu sítio na Internet, do ato de constituição, dos estatutos e suas alterações.
61. A ANPC e o IRN, em 2016 e 2017, reuniram-se “no sentido de se apurar a divergência encontrada relativamente ao número de associações humanitárias de bombeiros, entre o constante da própria base de dados da ANPC e o constante do FCPC [Ficheiro Central de Pessoas Coletivas]” e (...) “a ANPC remeteu ao IRN alguns ficheiros, relativos à totalidade, por distrito, das AHBV reconhecidas pela ANPC, para efeitos de apoios financeiros, os quais têm vindo a ser analisados pelo Registo Nacional de Pessoas Coletivas (RNPC) e elaboraram um protocolo de cooperação a celebrar entre as entidades envolvidas neste processo (...) que foi remetido para conhecimento e aprovação do SEAI, estando a ANPC a aguardar parecer da tutela”⁸².
62. Atento o exposto, considera-se como **não acolhida** a recomendação formulada pelo TdC ao IRN e à ANPC para que melhorasse a sua articulação, nos termos estabelecidos no RJAHB, com vista ao conhecimento completo do universo das AHB e à publicitação atempada dos respetivos estatutos.

Em sede de contraditório, o SEAI, em funções até 21 de outubro de 2017, veio complementar a informação referindo que a ANPC constatou “(...) em reunião com representantes do IRN, IP, que o universo de associações humanitárias registadas no IRN não distinguia as que detinham corpos de bombeiros, (...) e que (...) ficou estabelecido que as alterações às AHB, registadas pela ANPC, são objeto de informação mensal (...)” da DNB ao IRN. Acrescentou que “(...) A cessação de funções (...) não permitiu a conclusão do projeto, que se prevê seja continuado em 2017-2018”.

⁷⁹ Jorge Nogueira Gomes

⁸⁰ Número de AHB que a ANPC considera para efeitos de atribuição de subsídios.

⁸¹ Email do IRN de 13 de fevereiro de 2017. O IRN enviou ainda uma cópia parcial do Ficheiro Central de Pessoas Coletivas, com data de 31 de dezembro de 2016, relativa às entidades inscritas no ficheiro que contém na denominação a expressão “bombeiros”.

⁸² Cfr. ofícios do IRN n.ºs: 127/2016, de 11 de fevereiro; 971/2016 de 14 de novembro; 583/2017 de 24 de julho.



Por seu turno, o atual Presidente da ANPC refere que realizou “(...) no passado dia 17 de novembro, uma reunião entre representantes da ANPC e do IRN, tendente a ultimar o texto do Protocolo de outorgar entre ambas as entidades, a coberto do qual é consagrada a partilha periódica do universo de AHB, tendente a eliminar a divergência entre o elenco atualmente apresentado por cada uma das entidades”. Acrescenta ainda que “Sem prejuízo de poder ser equacionada a consagração de um mecanismo legal que elimine a hipótese de tal divergência e caso o texto do Protocolo se encontre finalizado e mereça a concordância de ambas as entidades e das respetivas Tutelas (...)”.

Em sede de contraditório, o Presidente do IRN⁸³, veio complementar a informação referindo que da reunião de “(...) 17 de novembro, resultou a necessidade de rapidamente ser retomado este processo e ultrapassados os eventuais constrangimentos que têm obstado à celebração do protocolo de cooperação (...) para, até ao final do corrente ano, se concluir este processo e assinado o respetivo protocolo de cooperação. Designadamente, pelo IGFEJ, I.P. foi confirmada a disponibilidade para a criação, a curto prazo, do automatismo que permita o fornecimento da informação prevista no artigo 6º da Lei nº 32/2007 à ANPC”. Conclui referindo que “(...) até ao final do presente ano, este processo será finalizado”.

Prestação de contas

63. Constatou-se que a quase totalidade das AHB enviou, em 2015 e em 2016, o Relatório e Contas para a ANPC e que, por serem entidades com utilidade pública, o remeteram também, como em anos anteriores, para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM).
64. Neste contexto, o SEAI, em 2017, informou que “... se encontra em elaboração um Código dos Bombeiros, onde se prevê incluir uma norma que contemplará a recomendação desse Tribunal” e que o “(..) trabalho legislativo implica a compilação, adaptação e alteração de diversos diplomas legais relativos aos Bombeiros, sendo inclusive necessário proceder a diversas consultas prévias, não só no âmbito do Governo mas, nomeadamente, ao Conselho Nacional de Bombeiros, à Associação Nacional de Municípios, à Liga dos Bombeiros Portugueses e à Associação Nacional de Bombeiros Profissionais, entre outros, com vista à obtenção de um consenso alargado na sua posterior aplicação”⁸⁴.
65. Neste quadro, considera-se como **não acolhida** a recomendação formulada pelo TdC à Ministra da Administração Interna, para providenciar as disposições que aliviem as AHB da dupla obrigação de envio dos seus relatórios e contas e das alterações estatutárias à ANPC e à SGPCM, tendo em conta o estatuído no RJAHB e no regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública.

Em sede de contraditório a Ministra da Administração Interna, em funções até 21 de outubro de 2017, refere que “A necessidade de dupla obrigação de envio dos Relatórios e Contas das AHB à SGPCM e à ANPC, decorre de obrigações previstas quer no regime jurídico das AHB, quer no regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública”. Acrescenta que “A alteração legislativa inicialmente prevista ao regime jurídico das AHB foi objeto de ponderação tendo sido, em alternativa, iniciado um projeto de Código de Bombeiros. Este código tem por objeto a compilação de diversos diplomas legais, relativos aos bombeiros, onde se incluía o regime jurídico das AHB, estando contemplada a alteração legal recomendada pelo TdC” e que “a cessação de funções como Ministra da Administração Interna não permitiu a conclusão do projeto, que se prevê seja continuado em 2017-2018”.

⁸³ José Ascenso Nunes da Maia.

⁸⁴ Cf. ofícios n.ºs: 10752/2016, de 22 dezembro e n.º 6357/2017, de 24 de julho, ambos do Gabinete do SEAI.



Tribunal de Contas

O SEAI, em funções até 21 de outubro de 2017, confirma as alegações da Ministra da Administração Interna.

Informação financeira

66. De modo a uniformizar a informação financeira, a ANPC remeteu, em 2015, às AHB, um ofício circular⁸⁵ acompanhado de Instruções da Norma Contabilística e de Relato Financeiro (NCRF), bem como de modelos de elaboração das demonstrações financeiras. Por outro lado, em 2016, elaborou um *Guia Prático de apoio na apresentação de contas à ANPC pelas AHB*⁸⁶, que submeteu à apreciação da Ordem dos Contabilísticos Certificados (OCC) manifestando o interesse de celebrar um protocolo de colaboração que permita o apoio/intervenção da OCC⁸⁷.
67. Contudo, atentas as referidas orientações enviadas pela ANPC, constatou-se que a DNB⁸⁸, relativamente ao exercício de 2015, não tinha informação sobre:
- o sistema contabilístico adotado por cada AHB, bem como sobre a existência de CC e/ou da obrigatoriedade de certificação legal de contas (Revisor Oficial de Contas - ROC);
 - a conformidade da documentação de prestação de contas em relação ao regime da normalização contabilística aplicável, incluindo o registo dos apoios financeiros concedidos e das transferências efetuadas pela ANPC;
 - o cumprimento pelas AHB das normas/instruções remetidas pela ANPC em 2015, através de ofício circular.
68. Neste contexto, e a fim de aferir qual o ponto de situação, procedeu-se ao exame da documentação de prestação de contas de 2015⁸⁹ de 48 de AHB, complementado com a informação recolhida nas verificações realizadas junto de 11 AHB e na circularização das restantes 37⁹⁰. O resultado de tal exame revelou o seguinte:
- 30 AHB adotaram o SNC-ESNL, sistema contabilístico legalmente aplicável, 17 utilizaram o SNC⁹¹ e 1 o SNC/ME (Microentidades)⁹². Sobre esta matéria, o Parecer Técnico da OCC n.º PT18398 – ESNL – Demonstrações Financeiras, de 1 de janeiro de 2017, refere que as ESNL não podem preparar e apresentar DF de acordo com os modelos previstos para as Microentidades, pequenas entidades ou para as

⁸⁵ Cfr. Ofício n.º 16/DPIRM/2015 da DNB, de 31 de março.

⁸⁶ O Guia estabelece "(...) o desdobramento da conta "75 - Subsídios, doações e legados à exploração" em tantas rubricas quantas as necessárias para a escrituração/contabilização dos pagamentos/subsídios/despesas extraordinárias postos à disposição das AHB pela ANPC.

⁸⁷ Cfr. Ofício n.º 34070/DSGTP/2016, de 21 de dezembro.

⁸⁸ Em agosto de 2015, a DNB deixou de ter um funcionário habilitado para a análise das contas das AHB. Só em setembro de 2016, na sequência de procedimento concursal foi afeto um técnico superior licenciado em contabilidade.

⁸⁹ O envio da documentação da prestação de contas pelas AHB relativas a 2016, apenas se concretiza no decurso de 2017, normalmente no final do 1.º semestre.

⁹⁰ Não enviaram qualquer resposta 7 AHB (Salto, Murça, Areosa – Rio Tinto, Felgueiras, Paço de Sousa, Cête, Torre de Dona Chama), considerando-se 30 respostas válidas.

⁹¹ Sendo que em quatro AHB (Salto, Boticas, Mesão Frio, Murça, Torrejanos e Samora Correia), as DF não estão de acordo com os modelos para ESNL, conforme Portaria n.º 220/2015, 24 de julho.

⁹² AHB de Mira d'Aire.



entidades que aplicam o modelo geral do SNC (NCRF completas), constando-se assim que a prestação de contas de 18 AHB não decorre de acordo com a SNC-ESNL aplicável;

- b. 39 AHB têm CC não tendo as restantes apresentado informação⁹³;
- c. nenhuma AHB informou que tem ROC e também não foi apresentada qualquer conta certificada. No entanto, em pelo menos 3 AHB⁹⁴ constatou-se que os indicadores apresentados ultrapassavam 2 dos 3 limites do artigo 262.º do Código das Sociedades Comerciais em 2 anos consecutivos⁹⁵, logo deveriam ter ROC e contas certificadas;
- d. inexistir uniformização na contabilização dos apoios recebidos da ANPC, sendo que 21 AHB apresentaram os subsídios discriminados na conta 75, embora nem sempre na mesma subconta.

69. Neste contexto, constatou-se que, em geral, existia um inadequado sistema de gestão e controlo da prestação de contas das AHB, que não comportava a realização de ações sistemáticas de acompanhamento que assegurassem o cumprimento das obrigações legais das AHB. Também não foram realizadas diligências adequadas e atempadas no sentido de serem colmatadas as insuficiências e/ou deficiências observadas, nem aplicadas as sanções previstas no RJAHB, permanecendo a situação detetada pela auditoria antes realizada pelo TdC.

70. Assim, considera-se como **parcialmente acolhida** a recomendação formulada pelo TdC ao Presidente da ANPC para que emitisse orientações urgentes com vista a uniformização da classificação, dos registos contabilísticos e dos procedimentos das AHB associados aos apoios públicos, visto que as orientações emitidas ainda não produziram os efeitos necessários e pertinentes.

O Presidente da ANPC, em funções até 7 de setembro de 2016, refere que *“A ANPC através da DNB, tem procedido à criação e envio de instruções e mapas financeiros, remetidos às AHB”*.

Por seu turno, o atual Presidente da ANPC refere que *“(…) equacionará a adoção de diligências adicionais e de medidas complementares, tendentes à produção de evidências dos resultados pretendidos, nomeadamente a realização pela DNAF de ações de auditoria, por amostragem, às AHB”*.

Apoios financeiros

71. No exame dos documentos de despesa de suporte aos apoios pagos às AHB, atenta a recomendação formulada pelo TdC ao Presidente da ANPC para que emitisse orientações urgentes com vista ao *“cabal cumprimento das circulares financeiras, designadamente a verificação da situação tributária e contributiva das AHB antes do*

⁹³ Na generalidade das AHB só se conseguiu confirmar o CC através da circularização, pois as DF não estavam devidamente assinadas com a identificação do CC.

⁹⁴ AHB de Cruz Branca, Torrejanos e Samora Correia.

⁹⁵ “...2 - As sociedades que não tiverem conselho fiscal devem designar um revisor oficial de contas para proceder à revisão legal desde que, durante dois anos consecutivos, sejam ultrapassados dois dos três seguintes limites: a) Total do balanço - € 1 500 000; b) Total das vendas líquidas e outros proveitos - € 3 000 000; c) Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício - 50”.



Tribunal de Contas

pagamento dos apoios e a aposição do carimbo de apoio concedido pela ANPC no original das faturas apresentadas pelas AHB”, constatou-se que:

- a. há evidência de a ANPC ⁹⁶ efetuar a verificação sistemática sobre se a situação tributária e contributiva das AHB se encontrava regularizada, existindo nos processos certidões, quer da Segurança Social, quer da Autoridade Tributária e Aduaneira, que permitiram o pagamento dos apoios às AHB.
- b. relativamente à aposição do carimbo de apoio concedido pela ANPC no original das faturas apresentadas pelas AHB, verificou-se que:
 - os CDOS solicitaram por e-mail às AHB o cumprimento das obrigações constantes da Diretiva Financeira, nomeadamente de que “*as AHB deverão apor nos documentos de despesa respeitantes às DEIF2016, participados pela ANPC (faturas e recibos), um carimbo (...) com a informação seguinte “DECIF (Ano) Reembolsado pela ANPC (Valor) (Data)”*”;
 - não consta dos arquivos dos CDOS documentação que evidencie a aposição do carimbo do apoio concedido; os CDOS recebem as faturas ou propostas de orçamento e, depois de verificarem se a despesa é elegível, efetuam uma cópia dos documentos, que autenticam, devolvendo os originais (faturas e recibos) às AHB;
 - em apenas em 5 das 11 AHB visitadas, constava nos originais dos documentos (faturas e recibos), o carimbo após o reembolso da despesa por parte da ANPC, [embora todas as AHB tenham recebido o email acima referido do CDOS].

72. Atento o exposto, considera-se a recomendação como **parcialmente acolhida** em virtude de a ANPC já efetuar a confirmação do cumprimento da situação tributária e contributiva, antes do pagamento, mas continua a não ser inserido o carimbo de apoio concedido pela ANPC, no original das faturas, como estabelecido na Diretiva Financeira.

O atual Presidente da ANPC veio complementar a informação referindo que “*(...) foi, entretanto, definida e divulgada uma metodologia de ação que permite (...) garantir que o carimbo que demonstra a participação da despesa pela ANPC é apostado, dado que tal ação é atualmente praticada pelos CDOS previamente à devolução dos documentos às AHB, permanecendo em poder dos CDOS uma cópia de cada um dos documentos carimbados e, entretanto, devolvidos às AHB (cfr. Artigos 46.º a 50.º da Diretiva Financeira para 2017). Assim, resulta que a Recomendação em apreço foi, entretanto, plenamente acolhida*”.

O TdC toma boa nota da informação transmitida pelo Presidente da ANPC, cuja concretização será verificada em futuras ações de controlo.

⁹⁶ Foram solicitados 30 pedidos de autorização de pagamento (PAP) verificando-se o controlo da situação tributária e contributiva e respetiva divulgação para AHB dos apoios concedidos pela ANPC.



Ações de controlo interno

73. Como referido, a ANPC dispõe de competência legal e regulamentar e de uma estrutura organizativa (serviços centrais e serviços/comandos operacionais), onde se inclui a DNAF, que lhe permite fiscalizar os seus serviços e as AHB, em especial a atribuição e utilização dos apoios concedidos⁹⁷. Encontram-se, pois, reunidas as condições necessárias para a ANPC, em cumprimento da recomendação formulada pelo TdC, realizar ações regulares e consequentes de acompanhamento e controlo da atividade global das AHB, nos termos previstos no RJAHB.
74. Neste quadro, constatou-se que a DNAF elaborou um Manual de Procedimentos⁹⁸, preparou o plano de fiscalização para 2016 e produziu o respetivo “*Relatório das Ações de Fiscalização ao DECIF 2016*” que evidencia as ações de fiscalização realizadas que compreenderam visitas a CB, Centro de Meios Aéreos (CMA), Base Aérea e Logística (BAL), CDOS e AHB e que visaram aferir o cumprimento de normas regulamentares, nomeadamente as estabelecidas na NOP e na Diretiva Financeira para 2016.
75. O exame do Manual de Procedimentos da DNAF revelou a uniformização de procedimentos a adotar nas ações de controlo e de mecanismos nos processos de contraordenação, evidenciando clareza e precisão de conceitos de auditoria⁹⁹, detalhe nos trabalhos a desenvolver em cada uma das fases (planeamento; relato; contraditório; relatório)¹⁰⁰, adequação na recolha do suporte documental das operações (evidências) que, entre outros, são elementos essenciais para conferir robustez ao controlo e consequentemente um razoável grau de eficácia na prevenção e deteção de erros.
76. O exame do plano de fiscalização e do correspondente relatório evidenciam que as ações de controlo/fiscalização:
- abrangeram o exame dos registos, dos procedimentos e da documentação de uma grande diversidade de apoios concedidos (e.g. veículos, CMA, DEIF, equipas) e foram planeadas e executadas em conformidade com o estabelecido;
 - não incluíram nem verificaram as fragilidades constantes do Relatório do TdC, designadamente, a aposição de carimbo nas faturas originais, pelas AHB, indicando apoio pela ANPC;
 - não abrangeram os serviços da ANPC.
77. Atento o exposto, considera-se a recomendação formulada pelo TdC como **parcialmente acolhida**, em virtude de existir um circuito de controlo mais elaborado em relação aos anos anteriores, abrangendo a diversidade de apoios concedidos, sendo, no entanto,

⁹⁷ Em julho de 2016 a ANPC informou que “... já consegue, por via da nova Lei do Financiamento Permanente, propor o sancionamento das AHB em caso de incumprimento das suas obrigações decorrentes da lei (...) mas esta norma habilitante, muito abrangente, obriga a que casuisticamente se verifique a legalidade da sua aplicação, porquanto estamos sempre no âmbito de questões relacionadas com a limitação de direitos e prática de matérias relacionadas com o associativismo” (cfr. ofício n.º 6914/GP/2016, de 2 de março da ANPC).

⁹⁸ Com despacho do Presidente da ANPC, de 30 de dezembro de 2016, nos seguintes termos “1. Visto 2. Remeto à DNAF, para avaliação de possíveis alterações de procedimentos considerando a informatização de alguns procedimentos da ANPC, em andamento, nomeadamente os processos de contraordenação. Após esta validação, volta a Despacho.

⁹⁹ Definição precisa dos termos de auditoria financeira e de auditoria operacional.

¹⁰⁰ Elaboração de informações que especifiquem o âmbito, os objetivos, a metodologia, a equipa e calendarização.



Tribunal de Contas

necessário, consolidar e aplicação dos procedimentos e das práticas de auditoria e que as ações de fiscalização abrangam os serviços da ANPC.

O atual Presidente da ANPC referiu que *“Sem prejuízo da carência de recursos humanos, (...) emitirá no imediato a determinação de que a DNAF contemple no respetivo planeamento de atuação para o ano de 2018, a realização de ações de auditoria aos serviços internos, em particular nas áreas responsáveis pela gestão dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros”*.

MEIOS AÉREOS

Meios Aéreos próprios e locados

78. Com a extinção da EMA, a ANPC passou a garantir a disponibilidade dos Meios Aéreos necessários ao desempenho das atribuições cometidas ao MAI, tendo-lhe sido atribuídas competências para assumir a gestão integrada do respetivo dispositivo permanente¹⁰¹ e assegurar o controlo e o acompanhamento da execução dos contratos de locação de Meios Aéreos. A operação e manutenção dos Meios Aéreos próprios passou a ser assegurada por operadores privados.
79. No momento da liquidação da EMA, o seu património era essencialmente constituído por aeronaves: 6 helicópteros *KAMOV kA-32A11BC* (*KAMOV*¹⁰²), 3 helicópteros *Eurocopter Ecureuil AS 350 B3* (*B3*¹⁰³) e 2 aeronaves, marca *ATEC VOS* e modelo *ZEPHIR 2000*¹⁰⁴.
80. Encontravam-se em execução em 2016, os contratos plurianuais (com exceção de 1 contrato pontual - Anexo 7) seguintes:
- a. Meios Aéreos próprios - 2 contratos:
- 1 referente à aquisição dos serviços de operação, de gestão da continuidade da aeronavegabilidade e de manutenção dos Meios Aéreos pesados próprios (3 helicópteros *KAMOV*)¹⁰⁵, que abrangia os anos de 2015 a 2018;
 - 1 relativo à aquisição dos serviços de manutenção e operação de 3 aeronaves ligeiras próprias (helicópteros *B3*)¹⁰⁶, cobrindo o hiato temporal entre 2014 e 2018.

¹⁰¹ Numa primeira fase, a ANPC assumiu a gestão integrada do dispositivo permanente no que respeita à locação dos Meios Aéreos (cfr. artigo 4.º do DL n.º 57/2013, de 19 de abril, que derogou o DL n.º 109/2007, de 13 de abril) tendo, no termo do processo de liquidação da EMA, assumido a gestão dos Meios Aéreos que integravam o património daquela (cfr. n.º 2 do artigo 4.º do DL n.º 8/2014, de 17 de janeiro).

¹⁰² Os *KAMOV* são helicópteros de transporte multifuncional; têm um peso de descolagem máximo de 11.000 kg, podendo transportar até 5.000 kg de carga e 15 tripulantes e passageiros; podem operar até aos 6.000 m e têm uma autonomia de 800 km sem depósitos auxiliares.

¹⁰³ Os *B3* são helicópteros de transporte e utilitário; têm 12,94 m de comprimento, uma tara de 1.232 kg e peso máximo bruto de 2.250 kg; para além dos 2 elementos de tripulação, pode transportar até 4 passageiros; podem operar até aos 652 km. Foram consignados 3 *B3* (eram 4 no total, ficando 1 acidentado na 1.ª missão da EMA). Atualmente, apenas voam 2 *B3*, propriedade do Estado pois o Consórcio HELIPORTUGAL, INAER HELIBRAVO e HTA teve um acidente em julho de 2015 a operar um deles (não está em nome da ANPC). O contrato está a ser cumprido com 1 *B3* de substituição, com a configuração dos da EMA (no início), sendo o total 3 (apenas 2 propriedade de Estado).

¹⁰⁴ Cfr. contrato de doação celebrado entre a EMA e a ANPC, em 7 de fevereiro de 2011, aprovado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 20 de janeiro de 2011.

¹⁰⁵ Celebrado entre o Estado português e a *EVERJETS*. Na fase de liquidação da EMA existiam 6 *KAMOV*, mas 2 deles encontravam-se acidentados: o *CS-HMO* teve um acidente em 2012; o *CS-HMN* teve um acidente em novembro de 2013.



b. Meios Aéreos locados - 5 contratos:

- em 3 deles, que o respetivo procedimento pré-contratual ainda passou pela EMA¹⁰⁷ (25 helicópteros ligeiros¹⁰⁸, 8 helicópteros médios¹⁰⁹ e 4 aviões médios anfíbios¹¹⁰), abrangendo o quadriénio de 2013 a 2017;
- em 2, cuja abertura do procedimento já passou apenas pela ANPC (2 aviões médios anfíbios *Fireboss*¹¹¹ e 2 aviões pesados anfíbios *Canadair*¹¹²), compreenderam o período de 2015 a 2017.

81. Constatou-se ainda a existência de 1 contrato, com recurso ao procedimento por ajuste direto referente à locação de meios anfíbios pesados (1 aeronave *Canadair*)¹¹³, no período de 12 a 14 de agosto de 2016 (semana em que se previa extrema severidade meteorológica).
82. A partir de 11 de agosto de 2016, face ao número de incêndios e ao empenho total dos meios terrestres tornou-se necessário o reforço de Meios Aéreos através da cooperação internacional com recurso a aeronaves *Canadair*. As despesas suportadas pela ANPC incluíram apenas alojamento e alimentação das respetivas tripulações.

Índice de Preços ao Consumidor nos contratos

83. No Relatório n.º 12/2014 o TdC recomendou à Comissão Liquidatária da EMA (CL-EMA), ou à ANPC que lhe sucedeu após a sua liquidação, que diligenciasse com vista à fixação de uma única série Índice de Preços ao Consumidor do INE para efeitos de atualização de preços no contrato de manutenção programada das aeronaves KAMOV com a Heliportugal.
84. Em 5 de setembro de 2016 a ANPC¹¹⁴ informou que no novo contrato assinado com a EVERJETS foi expurgado das cláusulas a obrigatoriedade do pagamento da operação mínima e em dezembro de 2016, o SEAI¹¹⁵, informou ainda que “(...) *no que concerne ao comprovativo de pagamento à Heliportugal, referente ao ano de 2015, com demonstração do atendimento do índice de preço, informa-se que não houve lugar a nenhum pagamento atentas as penalidades que entretanto foram aplicadas à empresa face aos incumprimentos contratuais verificados*”.

¹⁰⁶ Celebrado entre a EMA e o Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM, I.P) e o Consórcio HELIPORTUGAL, INAER, HELIBRAVO e HTA.

¹⁰⁷ Cfr. CPI/EMA/2012, lotes 3, 4 e 5.

¹⁰⁸ Contrato de 25 Helis Ligeiros, celebrado entre a ANPC e a empresa Everjet – Aviação Executiva, S.A., (Visto do TdC de 24 de maio de 2013).

¹⁰⁹ Contrato de 8 Helis Médios, celebrado entre a ANPC e o Consórcio HELIPORTUGAL, INAER, HELIBRAVO e HTA (Visto do TdC de 18 de junho de 2013).

¹¹⁰ Contrato de 4 aviões médios anfíbios, celebrado entre a ANPC e a AGRO-MONTIAR (Visto do TdC de 18 de junho de 2013).

¹¹¹ Contrato de 2 aviões médios anfíbios, celebrado entre a ANPC e a AGRO-MONTIAR (Visto do TdC de 29 de junho de 2015).

¹¹² Contrato de 2 aviões pesados anfíbios, celebrado entre a ANPC e a INAER (Visto do TdC de 29 de junho de 2015).

¹¹³ Cfr. Informação n.º INF/8682/GPATRP/2016, de 11 de agosto.

¹¹⁴ Cfr. ofício n.º Of./24771/Scm/2016.

¹¹⁵ Cfr. ofício n.º 10751/2016, do Gabinete do SEAI, de 22 de dezembro.



Tribunal de Contas

85. Acresce que no exame dos contratos constatou-se que foi excluída a cláusula de obrigatoriedade do pagamento da operação mínima, pelo que se considera a recomendação como **acolhida**.

Sistema de Disponibilização de Meios Aéreos

86. No Relatório n.º 12/2014, aprovado em 12 de junho [auditoria à EMA], o TdC recomendou ao Governo, através do MAI, que determinasse a revisão do sistema de disponibilização de aeronaves por forma a incluir na contratualização desses serviços a flexibilidade adequada à incerteza das ocorrências dos fogos florestais, designadamente através de autorização de despesa com suficiente abrangência temporal e financeira para suportar contratos que acomodem, na sua execução, desvios razoáveis, em tempo e volume, à necessidade desses meios previamente fixada na Diretiva Operacional Nacional (DON) a partir duma previsão calendarizada de riscos de fogos florestais, que, aliás, carece de explicitação das probabilidades subjacentes.

87. Atendendo aos prazos de vigência dos contratos plurianuais já celebrados e que abrangeram a locação de Meios Aéreos complementares (helicópteros e aviões de combate a incêndios), veio a RCM n.º 76/2014, de 18 de dezembro, autorizar a realização da despesa relativa à aquisição dos serviços de disponibilização e locação dos Meios Aéreos anfíbios médios e pesados para o período de 2015 a 2017, vindo a considerar, em sede preambular, que o recurso à contratualização plurianual se havia revelado ajustado a uma gestão mais flexível dos Meios Aéreos e das horas de voo locadas.

88. Explicitava a referida RCM que tal possibilitava a existência de um balanceamento entre a imprevisibilidade de ocorrência de incêndios florestais e a disponibilidade de Meios Aéreos e de horas de voo, considerando ainda que a celebração de um contrato anual permitiria uma maior previsibilidade da despesa e um melhor preço.

89. Posteriormente, informou o SEAI¹¹⁶ que a opção de reforço dos Meios Aéreos anfíbios ficou consagrada na DON n.º 2 – DECIF¹¹⁷, como alteração significativa em relação ao DECIF de 2014, através do reforço do dispositivo existente com mais 4 aeronaves anfíbias. Os meios em causa foram previstos no procedimento por concurso público com publicidade internacional para aquisição de serviços de locação de aeronaves complementares, composto por 2 lotes (2 anfíbios médios e 2 anfíbios pesados) e para o triénio de 2015 a 2017.

90. Na sequência daquele procedimento foram outorgados, em 15 e 22 de maio de 2015, os contratos n.ºs 60/2015 (AGROMONTIAR) e n.º 61/2015 (INAER PT – INAER ES), respetivamente (Visto do TdC concedido em 29 de junho de 2015). O exame dos contratos e da documentação revelou que:

¹¹⁶ No ofício n.º 10751/2016, do Gabinete do SEAI, de 22 de dezembro

¹¹⁷ Aprovado por Despacho de 24 de março de 2015 do SEAI.



Tribunal de Contas

- a. a execução dos 2 contratos ocorreu após a decisão de Visto, não tendo sido efetuados quaisquer pagamentos por força daqueles antes do pagamento de emolumentos ao TdC e foram efetuadas as inspeções aos Meios Aéreos¹¹⁸;
 - b. todos os contratos de Meios Aéreos são plurianuais (Anexo 7), tendo sido balizados por bolsas de horas de utilização para períodos flexíveis, permitindo, assim, uma maior maleabilidade quanto à disponibilização e utilização dos Meios Aéreos;
 - c. a cessação dos contratos ocorre em 2017 [setembro¹¹⁹ e outubro].
91. O Governo anunciou a adoção medidas ^{120/121} incluindo de uma Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, que prevê o reforço do papel das Forças Armadas ao nível do apoio de emergência e patrulhamento e, especialmente, da Força Aérea na gestão de meios aéreos.
92. No seguimento do anunciado, foi publicada a RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, que efetivamente, confiou à Força Aérea o comando e gestão centralizados dos Meios Aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários¹²² o que, de certa forma, vem esvaziar o conteúdo daquela primeira RCM, atenta a retirada à ANPC daqueles meios.
93. Neste contexto, em 19 de dezembro foi publicada a RCM¹²³ que autoriza a ANPC a realizar a despesa relativa à aquisição dos serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos para a prossecução da missão atribuída à administração interna no âmbito

¹¹⁸ Os pagamentos efetuados pela ANPC aos prestadores de serviços ocorreram após estas datas (cfr. PAP n.º 985, de 25 de agosto de 2015).

¹¹⁹ *Contrato de 25 Helis Ligeiros, de 2013 (1 de julho) e 2017 (30 de setembro), celebrado entre a ANPC e a empresa Everjet – Aviação Executiva, S.A., com visto do TdC de 24 de maio de 2013.*

¹²⁰ Destacam-se de entre outras as medidas seguintes: o estabelecimento de um procedimento extrajudicial para a determinação das indemnizações por perdas e danos pelas vítimas mortais dos incêndios ocorridos nos dias 17 a 24 de Junho e 14 a 16 de outubro; celebração de contratos específicos pela Infraestruturas de Portugal com os operadores de comunicações eletrónicas com vista a potenciar a substituição do traçado aéreo por infraestruturas subterrâneas; assunção da parte do Estado de uma posição na estrutura acionista da SIRESP SA; desenvolvimento de projetos de prevenção estrutural contra incêndios e de restauro em cinco áreas protegidas do território nacional; autorização de realização de despesa com a aquisição de veículos para a constituição e reequipamento de equipas de sapadores florestais, de vigilantes da natureza, do corpo nacional de agentes florestais e de coordenadores de prevenção estrutural; aprovação de alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios; Programa de Apoio à Reposição da Competitividade e Capacidades Produtivas, com a finalidade de promover o rápido apoio ao restabelecimento das condições de produção das empresas diretamente afetadas dos territórios afetados pelo incêndio de 15 de outubro; Programa Excepcional de Apoio Financeiro dirigido às famílias cujas habitações permanentes foram danificadas ou destruídas pelos incêndios de grandes dimensões que ocorreram no dia 15 de outubro de 2017.

¹²¹ Para além destas medidas foram elaborados diversos relatórios relacionados com os incêndios florestais, dos quais importa destacar os seguintes: Relatório de desempenho da rede SIRESP, relativamente ao incêndio de Pedrógão Grande (17 a 22 de junho de 2017); Relatório de análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em diversas localidades entre 17 e 24 de junho de 2017 (Comissão Técnica Independente). Neste contexto o Ministro da Administração Interna anunciou que determinou à Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI) a realização de uma auditoria à ANPC, na sequência dos incêndios iniciados entre os dias 14 e 16 de outubro de 2017, para apuramento de eventuais responsabilidades.

¹²² Cfr. n.º 12 da RCM n.º 157-A/2017 - Aprova alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais.

¹²³ RCM n.º 192/2017, de 19 de dezembro.



Tribunal de Contas

do combate aos incêndios florestais, enquanto se procede enquanto se procede ao estudo e planeamento da transferência de atribuições de gestão dos meios aéreos para a Força Aérea.

94. Acresce que, neste momento, se encontra em curso a reforma de todo o sistema de proteção civil que, designadamente, abrange uma nova Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, materializada pela RCM n.º 160/2017, de 30 de outubro, a reforma dos princípios do sistema de defesa da floresta contra incêndios, a profissionalização e capacitação de vários intervenientes da proteção civil¹²⁴, a criação de uma Estrutura de Missão para a Instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e a preparação para a instalação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais¹²⁵.
95. Não obstante a circunstância dos contratos celebrados após o relatório da auditoria à EMA já se revestirem de plurianualidade (com *terminus* até ao final do ano de 2017) considera-se a recomendação **sem efeito** nesta sede, uma vez que, na atual situação, com importantes e recentes desenvolvimentos, se assiste a uma profunda alteração de paradigma a acompanhar pelo TdC no futuro próximo.

¹²⁴Reformula o modelo da RCM n.º 157-A/2017 - Cria uma Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIF).

¹²⁵ Cfr. RCM n.º 157-B/2017, de 27 de outubro.



CONCLUSÕES

96. A auditoria de seguimento das recomendações ativas formuladas pelo TdC, nos Relatórios n.º 1/2016 – “Auditoria orientada às transferências financeiras da ANPC para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) - ano 2013” e n.º 12/2014 – “Auditoria à Empresa de Meios Aéreos, S.A. (EMA)”, relacionadas com a disponibilização dos Meios Aéreos, incidiu no ano de 2016, com extensão, sempre que necessário a períodos anteriores e posteriores.
97. Excluem-se do âmbito da auditoria a operacionalidade dos Meios Aéreos, a operacionalidade do modelo de prevenção e combate a incêndios, os factos supervenientes relacionados com incêndios ocorridos em 2017, bem como o pacote legislativo recentemente aprovado.
98. Como consta sinteticamente nos pontos seguintes, continuou a verificar-se inadequação de diversos procedimentos, quer na ANPC quer no sistema de gestão e controlo dos apoios financeiros concedidos pela ANPC às AHB (e aos seus CB), que totalizou, em 2016, 67,9 M€, relacionados com a reduzida integração e eficiência dos meios informáticos, insuficiência de controlos e falta de fiabilidade dos dados, bem como situações novas que carecem de enquadramento e desenvolvimento regulamentar.

Autoridade Nacional da Proteção Civil

Estrutura organizacional e responsabilidade

99. A lei orgânica da ANPC, alargou as atribuições da DNRPC e criou: a DNAF com competências, entre outras, para auditar serviços da ANPC, não tendo, no entanto, concretizado auditorias nas áreas administrativa, financeira e patrimonial; a DSMA (com vista à integração da EMA na ANPC), mantendo as atribuições e competências que perderam utilidade com a consignação dos Meios Aéreos próprios ao novo prestador de serviços e a saída dos trabalhadores da EMA.
100. Desde finais de 2016 que na ANPC existiu grande rotatividade dos cargos de direção e de coordenação [Comandantes], o que se refletiu na operacionalidade dos serviços e na delegação de competências, cuja publicação ocorreu vários meses após a designação do titular para o cargo dirigente que, pese embora, a ratificação posterior dos atos praticados, tal consubstancia práticas desadequadas à gestão dos serviços.

Instrumentos de gestão

101. Em 2016 e 2017 a ANPC já publicitou no seu sítio na *Internet* a maioria dos principais instrumentos de gestão, não tendo, no entanto, elaborado os planos de gestão previsional dos recursos humanos e de formação, o código de ética, nem apresentado e divulgado o Relatório de Atividades de 2016.
102. Em 2015 e 2016, a ANPC deu integral cumprimento à obrigatoriedade publicitação dos apoios concedidos às AHB, passando a divulgar, no seu sítio da *Internet*, os apoios concedidos, considerando-se, neste contexto, a recomendação como **acolhida**.



Tribunal de Contas

Sistemas de informação

103. A ANPC utiliza o GeRFiP na gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, o SRH na gestão de pessoal e processamento de remunerações, e o SADO e o RNBP na vertente operacional. Porém, constatou-se (como referido no Relatório de 2016) que tais aplicações continuam a não funcionar de forma integrada e que o SADO não tem ferramentas de registo integrado e complementar da utilização e controlo de meios.
104. Sendo o SADO, segundo a ANPC, um sistema de apoio à decisão operacional e tendo a esta encetado trabalhos conducentes à interoperabilidade de todos os sistemas, informou que se encontra em fase de testes um modelo global de dados, denominado “Sistema de Informação de Pessoas e Organizações – SIPO”. Neste quadro, considera-se a recomendação como **não acolhida**.

Normas e manuais

105. Nas áreas administrativa, financeira e patrimonial da Sede/ANPC, continuam a não existir manuais de procedimentos. As Diretivas Financeiras de 2016 e de 2017 já apresentam uma estrutura detalhada dos apoios concedidos, regulamentados em legislação própria, através de indicações precisas sobre a elegibilidade das despesas e respetivos pagamentos e contêm orientações concretas para as AHB. Tal facilita a organização de processos e respetiva documentação de suporte, assegurando a identificação da origem e finalidade dos apoios às AHB. Neste quadro, considera-se a recomendação como **acolhida**.

Informação financeira

106. A documentação de prestação de contas apresentada pela ANPC, relativamente a 2014, 2015 e 2016, revelou inconsistências nos registos, insuficiente e inadequada informação nos Anexos às DF, não permitindo a compreensão do conteúdo das mesmas e das operações efetuadas. Em 2014, não foram contabilizados no património/imobilizado, os bens provenientes da EMA, nomeadamente, os Meios Aéreos, tendo sido, no entanto, contabilizados os custos com o pessoal. Os Meios Aéreos foram contabilizados nas DF de 2015, sendo, no entanto, os registos efetuados em 2016.

Área de recursos humanos

107. Em 2016, os recursos humanos da ANPC, integravam 592 elementos vinculados à ENB que, exerciam funções junto do CNOS e dos CDOS, incluindo os Comandantes de Permanência às Operações remunerados pela ANPC através de protocolos celebrados com a ENB e AHB, o que carece de adequado enquadramento e regulamentação.
108. Por forma a regularizar as situações que se prolongam há vários anos, o MAI procedeu ao levantamento do número de pessoas envolvidas, funções exercidas, vínculos laborais e respetivas remunerações, para enquadramento no PREVPAP. Neste quadro, considera-se a recomendação ao Ministro da Administração Interna, como **não acolhida**.



Tribunal de Contas

Associações Humanitárias de Bombeiros

Universo e prestação de contas

109. Detetaram-se divergências na composição do universo das AHB, entre a informação publicitada pela ANPC (412) e o registo no IRN (437), evidenciando falhas na articulação entre estas entidades e, conseqüentemente, na garantia de que a ANPC fiscaliza o cumprimento do RJAHB por todas as AHB. Está prevista a celebração de um protocolo entre as entidades, o que carece de concretização. Neste quadro, considera-se como **não acolhida** a recomendação à ANPC e ao IRN.
110. Em 2015 e em 2016, a quase totalidade das AHB, entidades com utilidade pública enviou o Relatório e Contas para a ANPC, bem como para a SG da PCM. Neste quadro, considera-se como **não acolhida** a recomendação formulada à Ministra da Administração Interna, no sentido de providenciar as disposições que aliviem a dupla obrigação de envio dos Relatórios e Contas.

Informação financeira

111. O exame dos sistemas contabilísticos das AHB continuou a revelar insuficiente normalização de procedimentos, ausência de critérios uniformes de classificação e contabilização, não obstante a ANPC em 2015, ter remetido às AHB, um ofício circular acompanhado de instruções sobre o Relato Financeiro e elaborado um *Guia Prático de apoio na apresentação de contas à ANPC pelas AHB*, que submeteu à apreciação da OCC, situação não concretizada até final da auditoria.
112. Nos testes realizados e verificou-se que continua a existir um inadequado sistema de controlo da prestação de contas das AHB, que não comporta a realização de ações sistemáticas de acompanhamento que assegurem o cumprimento das obrigações legais das AHB. Numa amostra de 48 AHB constatou-se que: 30 AHB adotaram o SNC-ESNL, enquanto a prestação de contas das restantes 18 AHB não decorre de acordo com a SNC-ESNL aplicável; 39 AHB tinham Contabilista Certificado não tendo as restantes apresentado informação; não existia uniformização na contabilização dos apoios recebidos da ANPC. Neste quadro, considera-se como recomendação **como parcialmente acolhida**, visto que as orientações emitidas ainda não produziram os efeitos necessários e pertinentes.

Apoios financeiros

113. Nos testes realizados constatou-se que a ANPC verificou a situação tributária e contributiva das AHB antes do pagamento dos apoios e integrou na Diretiva Financeira orientações no sentido da aposição do carimbo de apoio concedido pela ANPC no original das faturas apresentadas pelas AHB, situação também reforçada pelos CDOS através de e-mail enviado às AHB.
114. No entanto, na verificação documental efetuada junto das AHB detetou-se que em apenas 5 das 11 AHB visitadas, constava nos originais dos documentos (faturas e recibos), o carimbo após o reembolso da despesa por parte da ANPC. Neste quadro



Tribunal de Contas

considera-se como **parcialmente acolhida**, uma vez que as orientações emitidas ainda não produziram os efeitos necessários e pertinentes.

Ações de controlo interno

115. A DNAF elaborou o manual de procedimentos, o plano de fiscalização para 2016 e produziu um “*Relatório das Ações de Fiscalização ao DECIF 2016*” que evidencia as ações de fiscalização realizadas, orientadas para o cumprimento de normas estabelecidas na NOP e na Diretiva Financeira para 2016.
116. Constatou-se existir um circuito de controlo mais elaborado em relação aos anos anteriores, abrangendo a diversidade de apoios concedidos (as ações não incluíram a verificação da aposição de carimbo nas faturas originais, pelas AHB), sendo, no entanto, necessário, consolidar e aplicação dos procedimentos e das práticas de auditoria e realizar ações de fiscalização abrangem os serviços da ANPC. Neste quadro considera-se a recomendação como **parcialmente acolhida** visto que as medidas tomadas ainda não produziram os efeitos necessários e pertinentes.

Meios Aéreos

117. Com a extinção da EMA, a ANPC passou a garantir a disponibilidade dos Meios Aéreos necessários ao desempenho das atribuições cometidas ao MAI, tendo-lhe sido atribuídas competências para assumir a gestão integrada do respetivo dispositivo permanente e assegurar o controlo e o acompanhamento da execução dos contratos de locação de Meios Aéreos.
118. A operação e manutenção dos Meios Aéreos próprios passou a ser assegurada por operadores privados encontrando-se em execução em 2016, contratos plurianuais, sendo 2 contratos para os Meios Aéreos próprios e 5 contratos para os Meios Aéreos locados.
119. No exame dos contratos constatou-se que dos mesmos foi excluída a cláusula de obrigatoriedade do pagamento da operação mínima, pelo que se considera a recomendação formulada pelo TdC como **acolhida**.
120. No que respeita ao sistema de disponibilização de Meios Aéreos constatou-se que todos os contratos de Meios Aéreos são plurianuais e balizados por bolsas de horas de utilização para períodos flexíveis, permitindo, assim, uma maior maleabilidade quanto à disponibilização e utilização dos Meios Aéreos.
121. Não obstante a circunstância dos contratos celebrados após o relatório da auditoria à EMA já se revestirem de plurianualidade (com *terminus* até ao final do ano de 2017) considera-se a recomendação **sem efeito** nesta sede, uma vez que, na atual situação, com importantes e recentes desenvolvimentos, se assiste a uma profunda alteração de paradigma a acompanhar pelo TdC no futuro próximo.



RECOMENDAÇÕES/DELIBERAÇÕES

122. Sem prejuízo da monitorização e acompanhamento, e eventual fiscalização pelo TdC, da implementação pelo Governo das medidas de políticas públicas previstas nas Resoluções de Conselhos de Ministros (n.ºs 101-A/2017, 157-A/2017; 157-B/2017, 157-C/2017, 160/2017 e 192/2017) a incluir no plano de fiscalização para o ano de 2018, determino que tendo em conta o resultado da auditoria e face ao alegado contraditório, que as entidades abaixo indicadas providenciem, o envio de informação (escrutinável e suscetível de ser auditada, de forma integrada e sistemática), relativa à *reformulação do modelo*¹²⁶ que comporte o seguinte relativamente:

- a. ao princípio da *aproximação entre prevenção e combate*: a diretiva única de prevenção e de combate e a revisão efetuada ao Sistema de Operações de Gestão, até ao final de 2017 (Ministro da Administração Interna e Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais);
- b. ao princípio da *profissionalização e capacitação do sistema*: indicação dos: objetivos operacionais; custos (programa e medidas orçamentais) e riscos associados; indicadores; medidas; metas; entidades responsáveis (no planeamento; na execução; na monitorização) e datas de concretização, com vista a:
 - b.1. rever e reforçar a estrutura orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil, até ao final do primeiro trimestre de 2018 (Ministro da Administração Interna);
 - b.2. lançar procedimentos concursais para a admissão de militares para a GNR, de modo a reforçar o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) e o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e de efetivos para o Corpo Nacional de Agentes Florestais, bem como de novas equipas de sapadores florestais (Ministro da Administração Interna, Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Regional e Ministro do Ambiente, Comandante – Geral da Guarda Nacional Republicana);
 - b.3. reforçar a profissionalização dos operacionais, promovendo o desenvolvimento gradual das equipas de sapadores florestais e das equipas de intervenção permanente (Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Regional, Ministro do Ambiente e Ministro da Administração Interna);
 - b.4. reforçar o envolvimento das Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (Ministro da Defesa Nacional, Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas e Chefe do Estado Maior do Exército);
 - b.5. criar na Força Aérea o comando e gestão dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários (Ministro da Defesa Nacional e Chefe do Estado Maior da Força Aérea Portuguesa);
 - b.6. monitorizar e avaliar o sistema e seus intervenientes (Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais);

¹²⁶ Prevista na RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro.



Tribunal de Contas

- c. envio do estudo e planeamento da transferência de atribuições à Força Aérea para a gestão centralizada dos meios aéreos de combate a incêndios florestais (Ministro da Administração Interna, Ministro da Defesa Nacional e Chefe do Estado Maior da Força Aérea Portuguesa);
- d. ponto de situação, com periodicidade trimestral dos trabalhos desenvolvidos, no âmbito das alíneas das anteriores

Recomendações ativas do Relatório n.º 1/2016

123. O TdC recomenda ao Ministro da Administração Interna, que providencie *(i)* a urgente regularização da afetação de pessoal das AHB em funções na ANPC através do adequado enquadramento legal e regulamentar ou da cessação dessa colaboração *(ii)* as disposições que aliviem as AHB da dupla obrigação de envio dos seus relatórios e contas e das alterações estatutárias à ANPC e à Secretaria - Geral da Presidência do Conselho de Ministros, tendo em conta o estatuído no RJAHB e no regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública.
124. O TdC recomenda ao IRN e à ANPC que melhorem a sua articulação, nos termos estabelecidos no RJAHB, com vista ao conhecimento completo do universo das AHB e à publicitação atempada dos respetivos estatutos.
125. O TdC recomenda ao Presidente da ANPC que:
- promova melhorias no sistema de controlo interno elaborando manuais de procedimentos na área administrativa e financeira.
 - determine ações regulares e consequentes de acompanhamento e controlo da atividade da ANPC e das AHB, nos termos previstos no RJAHB;
 - providencie pelo envio do relatório ao TdC com as ações de fiscalização realizadas, com indicação das entidades auditadas/fiscalizadas, do âmbito das ações e das eventuais irregularidades detetadas na utilização dos dinheiros públicos, devendo anexá-lo à documentação de prestação de contas anual e indicar os contratos de empreitada, de aquisição de bens e serviços ou outros, os respetivos montantes, partes contratantes e respetivos procedimentos de seleção;
 - emita orientações urgentes com vista: *i)* à uniformização da classificação, dos registos contabilísticos e dos procedimentos das AHB associados aos apoios públicos, incluindo a identificação nas DF's e respetivos anexos dos montantes recebidos e pagos, por cada tipo de apoio concedido pela ANPC; *ii)* ao cabal cumprimento das circulares financeiras, designadamente, a aposição do carimbo de apoio concedido pela ANPC no original das faturas apresentadas pelas AHB; *iii)* averiguar em concreto se as AHB não estarão sujeitas à disciplina do CCP, por força das alterações introduzidas ao ponto *i)* da alínea *a)* do n.º 2 do artigo 2.º, designadamente, pela previsão no conceito de *organismo de direito público* de entidades privadas que não prossigam fins lucrativos e sejam maioritariamente financiadas por entidades adjudicantes de direito público e sendo caso disso, emitir as pertinentes instruções, designadamente as previstas no n.º 1; *iv)* que nas empreitadas



e nas aquisições de bens e serviços com recurso a dinheiros públicos, as AHB, respeitem os princípios da concorrência, da publicidade, da transparência, da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade e da boa gestão e de que os contratos obedçam às condições mais vantajosas, no plano técnico, operacional e sejam precedidos de uma análise-custo benefício, sempre que de trate de investimentos significativos;

- promova o desenvolvimento e a integração das aplicações informáticas por forma a:
 - i)* incluir automatismos de deteção de erros de introdução e de incompatibilidades; *ii)* centralizar no sistema informático, em exclusivo, os dados necessários e suficientes ao cálculo dos apoios por forma a garantir a completude das bases de dados e permitir a auditoria dos resultados; *iii)* desenvolver módulos de cálculo financeiro dos diversos apoios, com utilização exclusiva dos dados registados no sistema informático, eliminando-se as correções manuais após a extração dos mapas dos processamentos. Neste contexto, remeta ao TdC, informações e estudos técnicos robustos (incluindo análises custo-benefício) que sustentem a opção pelo SIPO, bem como a indicação, dos objetivos operacionais, dos custos e riscos associados, das medidas, das metas, dos indicadores, bem como a identificação dos executores e das datas de concretização, por forma a permitir adequado acompanhamento da presente recomendação

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

126. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTdC, que emitiu parecer.

DECISÃO

127. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do TdC:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o Relatório e os seus Anexos sejam remetidos ao:
 - Presidente da República;
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro da Administração Interna;
 - Secretário de Estado da Proteção Civil;
 - Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Regional;
 - Ministro do Ambiente;
 - Ministro da Defesa Nacional



Tribunal de Contas

- Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas;
 - Chefe do Estado Maior do Exército;
 - Chefe do Estado Maior da Força Aérea Portuguesa;
 - Ministra da Administração Interna no período de 26 de novembro de 2015 até 21 de outubro de 2017;
 - Secretário de Estado da Administração Interna de 26 de novembro de 2015 até 21 de outubro de 2017;
 - Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil;
 - Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil em 2016 e 2017 (no período de 24 de outubro a 7 de novembro de 2017);
 - Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil em 2016 (no período de 8 de setembro a 23 de outubro de 2016);
 - Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil em 2016 (no período de 1 de janeiro até 7 de setembro de 2016);
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I.P.);
 - Presidente da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais;
 - Comandante – Geral da Guarda Nacional Republicana;
 - Representante da Procuradora-geral da República junto do TdC, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTdC.
- c) Determinar aos destinatários das recomendações, dos pontos abaixo indicados, de informarem o TdC sobre quais as medidas adotadas e procederem ao envio da respetiva documentação:
- no ponto 118: alínea a) até 31 de janeiro de 2018; alínea b), no prazo de 60 dias;
 - nos pontos 119 a 121, no prazo de 60 dias;
- d) Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164¹²⁷;

¹²⁷ Cfr. artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes.



Tribunal de Contas

- e) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio eletrónico do TdC e junto da Comunicação Social.



Tribunal de Contas

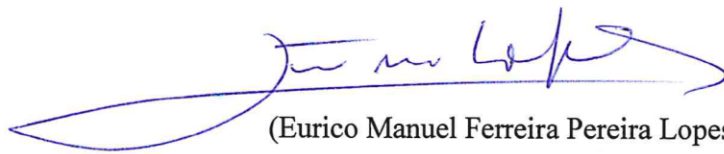
Tribunal de Contas, em sessão de 21 de dezembro de 2017.

O CONSELHEIRO RELATOR,



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

A Procuradora-geral Adjunta,





FICHA TÉCNICA

Coordenação e Supervisão

Conceição Antunes (Auditora-Coordenadora), até 31 de outubro de 2017

António Sousa (Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Sandra Sousa (Técnica Verificadora Superior de 2.^a classe)

António Santos (Técnico Verificador Superior de 2.^a classe)

Claudia Coelho (Técnica Verificadora Superior de 2.^a classe)

Maria Helena Tavares (Técnica Verificadora Superior de 2.^a classe)



Tribunal de Contas

Anexo 1 – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas. As evidências de auditoria foram documentadas e as opiniões emitidas fundamentadas.

O manual do TdC estabelece que o acompanhamento das recomendações pode comportar a realização de uma nova auditoria de seguimento (follow-up), com vista a examinar se as medidas tomadas pelos destinatários das recomendações são adequadas e suficientes à correção das insuficiências identificadas. O seguimento não é restrito apenas à implementação de recomendações do relatório de auditoria, mas apresenta um âmbito mais abrangente, ao incidir sobre as medidas tomadas pela entidade, no seu conjunto, para melhorar o desempenho, num lapso de tempo razoável.

Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

Os EP incluíram a atualização da informação constante no “dossiê permanente” existente nos serviços do TdC e consubstanciaram-se na identificação e o exame das medidas corretivas tomadas pela Ministra da Administração Interna, o Instituto de Registos e Notariado (IRN) e a ANPC, tendo por base a informação documental prestada ao TdC. Junto da ANPC recolheu-se informação sobre as medidas que foram efetivamente tomadas, bem como o ponto de situação das que estão em curso e esclarecendo-se dúvidas suscitadas no âmbito do exame preliminar da informação enviada ao TdC.

Plano Global de Auditoria

Com base nos EP, foi elaborado o PGA¹²⁸, que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; os resultados esperados; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação, e o PA¹²⁹, que inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, as áreas a auditar.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

O exame dos registos e da documentação comprovativa consubstanciou-se na realização de um conjunto de procedimentos e de testes (de conformidade e substantivos), inclui a realização de entrevistas com recurso a *check lists* e/ou questionários e fichas de trabalho, e a verificação de contas e reconciliação de registos.

O trabalho desenvolvido na ANPC, em 11 AHB e 2 CDOS, comportou a circularização a 37 AHB, com a finalidade de verificar as medidas tomadas e/ou à supressão das deficiências ou insuficiências que as justificaram.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha aprovou o Relato a remeter para contraditório.

¹²⁸ Aprovado pelo Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha, em 26 de janeiro de 2017 (cfr. Informação n.º 9/17-DAIV).

¹²⁹ Aprovado pelo Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha, em 31 de janeiro de 2017 (cfr. Informação n.º 14/17-DAIV).



Anexo 2 - O Sistema de Proteção Civil

1. Em 2006 foi aprovada a atual Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC)¹³⁰ e redefinido o Sistema de Proteção Civil (SPC). De acordo com a LBPC, a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. Esta atividade tem carácter permanente, multidisciplinar e plurissectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública (AP) promover as condições indispensáveis à sua execução.
2. A LBPC prevê as intervenções, ao nível do enquadramento político nacional, da Assembleia da República e do Governo, e aos níveis de coordenação, direção e execução, do Governo e do Primeiro-Ministro assistidos pela Comissão Nacional de Proteção Civil, que é um órgão de coordenação em matéria de proteção civil.
3. Na estrutura de proteção civil estabelecida pela LBPC, de entre todos os órgãos e departamentos da Administração Pública, a ANPC assume um papel fundamental numa organização ao nível nacional, regional e municipal que tem, designadamente, como agentes, os Corpos de Bombeiros, as forças de segurança, as Forças Armadas, o INEM e os sapadores florestais. Sobre as AHB, entre outras, impende especial dever de cooperação.
4. A LBPC prevê o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)¹³¹, que veio a ser criado em 2006, visando responder a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, e contendo um conjunto de estruturas, normas e procedimentos de natureza permanente e conjuntural que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único.
5. O SIOPS é desenvolvido, a nível nacional e distrital, com base em estruturas de coordenação: os Centros de Coordenação Operacional (CCO) [Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) e Centros de Coordenação Operacional Distrital (CCOD)]; e as estruturas de comando operacional [CNOS, CDOS] que, no âmbito das competências atribuídas à ANPC, agem em ligação com outras forças que dispõem de comando próprio e não organicamente integradas na ANPC, mas que dependem, para efeitos operacionais, do SIOPS.
6. Em 2013, adotou-se um novo modelo de organização operacional do SIOPS apoiado numa lógica de agrupamento distrital [Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro (ADOS)] e reforçaram-se as competências do CNOS.
7. Nesta arquitetura complexa, um número elevado de entidades públicas (e.g. Municípios) e privadas (e.g. AHB e CB), coordenadas centralmente pela ANPC e articuladas, designadamente, através da CNPC e do Conselho Nacional de Bombeiros (CNB), CCON e CCOD, cumprem a missão de proteção civil.
8. Em 2007, é definido o modelo organizativo da ANPC, como um serviço central de natureza operacional, na dependência do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, com a missão de planear, coordenar e executar a política de proteção civil, integrando

¹³⁰ Aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46/2006, de 7 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que a republicou, em anexo. Com as alterações à LBPC de 2015, identificam-se e clarificam-se as competências dos agentes de proteção civil e entidades com dever de cooperação, introduz-se uma relação de subsidiariedade entre os atos de declaração de alerta, contingência e calamidade e altera-se a composição das comissões de proteção civil reforçando o carácter de coordenação política.

¹³¹ Criado pelo DL n.º 134/2006, de 25 de julho e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 114/2011, de 30 de novembro e 72/2013, de 31 de maio, que o republicou, em anexo.



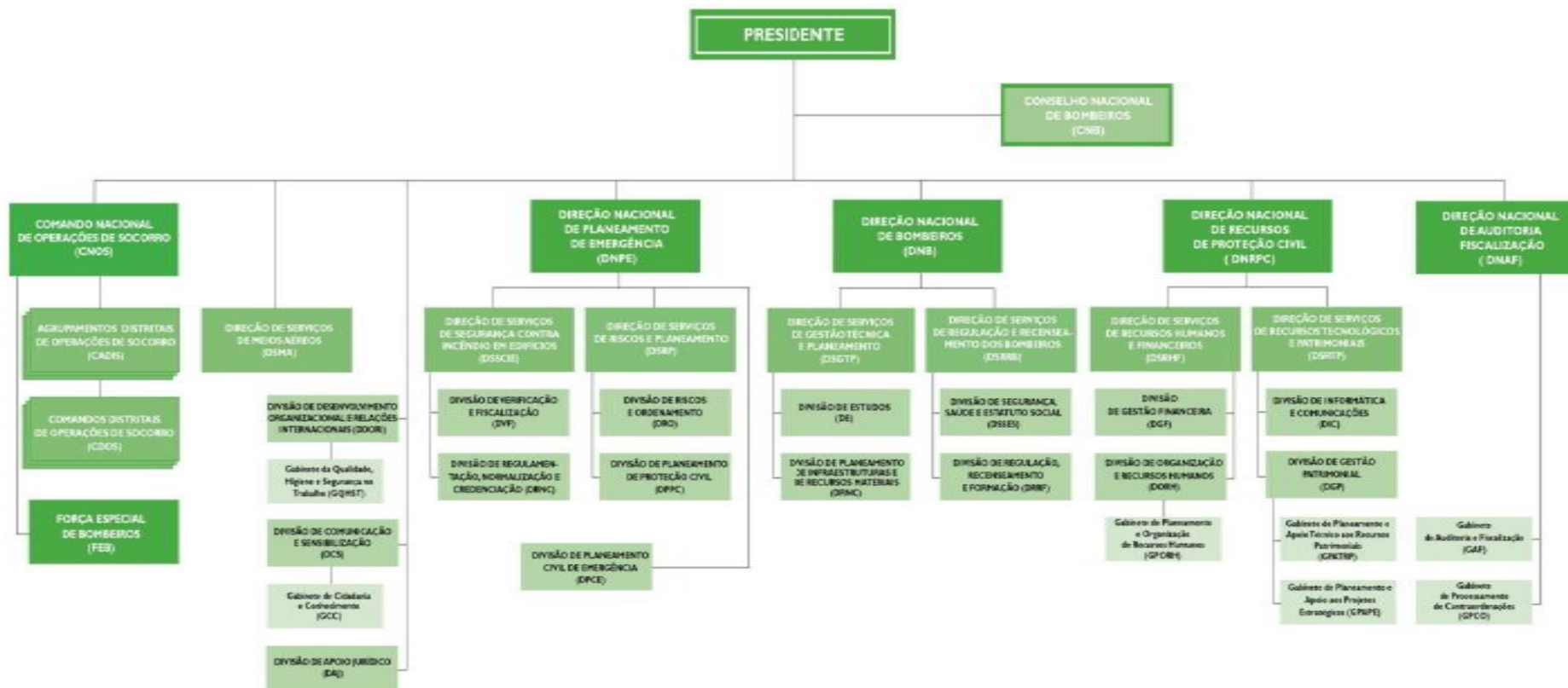
Tribunal de Contas

três direções nacionais (recursos de proteção civil, planeamento de emergência e bombeiros) e a estrutura de comando do SIOPS.

9. Em 2012 e em 2013, a ANPC sofre alterações, respetivamente por força quer da extinção dos Governos Cívicos e do Conselho Nacional de Planeamento Cívico de Emergência, cuja atribuição assumiu, quer da evolução da estrutura operacional de lógica distrital para *supra* distrital (com 5 novos agrupamentos de distritos, sobrepondo a divisão administrativa assente em 18 comandos distritais) e do reforço das competências de fiscalização e de auditoria interna.
10. Esta reorganização teve também impacto no seu quadro orgânico pela alteração do número de direções nacionais (3 em 2013, 5 em 2014 e 4 em 2015) e pela adequação da sua estrutura nuclear e flexível.
11. Ao nível do regime legal dos bombeiros, registou-se, em 2007, uma assinalável evolução, com a aprovação dos regimes jurídicos das AHB, dos Bombeiros Portugueses e dos Corpos de Bombeiros. Medida estrutural foi, igualmente, a criação e a regulação do Sistema Nacional de Recenseamento e Cadastro dos Bombeiros, em 2008, para atualização constante do número de bombeiros e a sua distribuição pelos diferentes quadros (comando, ativo, reserva ou honra).
12. Complementarmente, foi criada, em 2007, a Força Especial de Bombeiros Canarinhos, que resultou da necessidade das então brigadas helitransportadas dos bombeiros voluntários passarem a atuar fora das fases críticas dos incêndios florestais (IF), e, também, as Equipas de Intervenção Permanente (EIP), previstas no regime jurídico dos CB, nomeadamente nos concelhos de maior risco.
13. Assim, presentemente em Portugal, a ANPC tem um papel vital na gestão e implementação das políticas de proteção civil e na supervisão operacional das atividades dos bombeiros, assegurando também o funcionamento do SIOPS e a coordenação de todos os agentes de proteção civil, onde se destacam as AHB e os seus CB.



Anexo 3 - Organograma da Autoridade Nacional de Proteção Civil



Fonte: Plano de Atividades de 2017



Anexo 4 - As Associações Humanitárias de Bombeiros

1. As AHB são associações privadas do setor não lucrativo, com utilidade pública administrativa originária^{132/133}, cuja constituição, estrutura e funcionamento estão disciplinados no regime jurídico das AHB (RJAHB)¹³⁴. As AHB têm como escopo principal, a proteção de pessoas e bens e a extinção de incêndios, detendo um CB voluntário ou misto.
2. As AHB adquirem personalidade jurídica com a sua constituição, através de escritura pública. O ato de constituição, os estatutos das AHB, assim como as suas alterações, não produzem efeitos em relação a terceiros enquanto não forem publicados. O notário comunica oficiosamente a constituição, estatutos e respetivas alterações à ANPC que os deve publicar no seu sítio na Internet.
3. O RJAHB estabeleceu o prazo de dois anos, a contar da data da sua entrada em vigor, para que as AHB adequassem o teor dos seus estatutos às disposições da lei¹³⁵.
4. Em cada AHB há, pelo menos, três órgãos: deliberativo, de administração e de fiscalização. Das reuniões de qualquer órgão são lavradas atas. O órgão de administração é responsável perante as entidades públicas incumbidas do controlo de fundos públicos.
5. Compete à assembleia geral a destituição dos titulares dos órgãos, a aprovação do balanço, a alteração dos estatutos, a extinção da AHB e a autorização para esta demandar os titulares dos órgãos sociais¹³⁶.
6. Compete ao órgão de administração¹³⁷ gerir a AHB incumbindo-lhe, nomeadamente: elaborar e submeter a parecer do órgão de fiscalização o relatório e contas, o plano de ação e o orçamento; assegurar a organização e o funcionamento dos serviços; organizar o quadro de pessoal, contratar e gerir o pessoal contratado da AHB. Os titulares do órgão de administração são solidariamente responsáveis pela devolução dos apoios financeiros indevidamente recebidos.
7. Compete ao órgão de fiscalização da AHB fiscalizar a escrituração e documentos e dar parecer sobre o relatório, contas e orçamento.
8. Os titulares dos órgãos sociais exercem funções a título gratuito, por regra, podendo, contudo, ser remunerados (quando o volume do movimento financeiro ou a complexidade da administração da AHB o exijam). Encontra-se vedada a possibilidade de contratar direta ou indiretamente com os

¹³² Essa qualidade é-lhes atribuída pelo regime jurídico que disciplina a sua atividade, não se lhes aplicando o procedimento previsto no Regime Jurídico da Utilidade Pública (DL n.º 460/77, de 7 de novembro, alterado e republicado pelo DL n.º 391/2007, de 13 de dezembro).

¹³³ Para alguns eminentes juristas, por todos Diogo Freitas do Amaral, as pessoas coletivas privadas de utilidade pública administrativa (e.g. AHB) constituíam uma espécie distinta, quanto aos fins, das pessoas coletivas com mera utilidade pública (e.g. associações científicas) ou das IPSS (e.g. misericórdias), porque suprem uma omissão ou lacuna dos poderes públicos. Pelo que, esta modalidade privada de funções públicas continuaria a ser regida, também, pelo “Código Administrativo de 1936-40 (artigos n.º 416.º e seguintes) o que incluía, para além de privilégios e restrições especiais, a sujeição à tutela administrativa e ao controlo financeiro do Estado (Diogo Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, 3.ª edição, 2006, Almedina, págs. 737, 738); no mesmo sentido, J. Silva Paixão, J. Aragão Seia e C. Fernandes Cadilha (in “Código Administrativo”, 5. edição, 1999, pg. 213, nota 8 ao artigo 416.º) e Acórdão de 15 de dezembro de 1983 do Supremo Tribunal Administrativo (processo n.º 018796). No que respeita à prestação de contas não foi esse o entendimento do Plenário da 2. Secção do TdC, de 8 de março de 1990, situação inalterada desde então. A não aplicação do Código Administrativo às AHB ficou definitivamente resolvida pelo n.º 2 do artigo 50.º do RJAHB que expressamente determina que “2 - As disposições do Código Administrativo relativas às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa não são aplicáveis às associações humanitárias de bombeiros”.

¹³⁴ Lei n.º 32/2007 de 13 de agosto, alterada pela Lei n.º 94/2015 de 13 de agosto.

¹³⁵ Até 21 de agosto de 2009.

¹³⁶ Por factos praticados no exercício do cargo, para além de outras competências estatutariamente cometidas.

¹³⁷ Caso os estatutos não disponham em contrário, a AHB obriga-se com a assinatura conjunta de dois titulares do órgão de administração (sendo uma delas, obrigatoriamente, a do presidente ou do tesoureiro) e os titulares dos respetivos órgãos sociais são civil e criminalmente responsabilizáveis por faltas ou ilegalidades cometidas no exercício do mandato.



Tribunal de Contas

titulares dos órgãos sociais, seus cônjuges, ascendentes, descendentes e afins ou com sociedades em que qualquer destes tenha interesses.



Tribunal de Contas

Anexo 5 - Os Corpos de Bombeiros

1. De acordo com o RJCB, o CB é uma unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada, tendo por missão, nomeadamente: a prevenção e o combate a incêndios; o socorro às populações, em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, em geral, em todos os acidentes; o socorro a náufragos e buscas subaquáticas; o socorro e transporte de acidentados e doentes no âmbito do sistema integrado de emergência médica.
2. A criação de CB pode ser promovida por municípios, AHB ou pessoas coletivas privadas que pretendam criar CB privativos e depende de autorização da ANPC. A extinção pode ser promovida pelas entidades suas detentoras ou pela ANPC. Cada CB tem a sua área de atuação definida pela ANPC, ouvido o CNB¹³⁸.
3. Existem 4 espécies de CB: profissionais; mistos; voluntários; privativos¹³⁹. Na dependência de uma Câmara Municipal (CM), podem existir CB profissionais e mistos, enquanto as AHB podem deter CB voluntários e mistos. Os CB também se distinguem por tipo, consoante o número de elementos e a estrutura de comando¹⁴⁰.
4. Ressalvando a autonomia das entidades detentoras de CB, a tutela da ANPC sobre estes é exercida nos seguintes termos: definição das áreas de atuação; coordenação, inspeção técnica e comando operacional integrado, no âmbito do SIOPS; homologação da adequação técnico-operacional de veículos e definição das características técnicas de veículos e equipamentos; definição dos programas de formação e de instrução. Quanto aos CB detidos pelas AHB, a tutela da ANPC é, ainda, exercida através da aprovação dos regulamentos internos, os quais devem estar adaptados às disposições do RJCB, e da homologação dos quadros de pessoal.
5. No âmbito da atividade operacional, destaca-se que, nos municípios em que se justifique, os CB voluntários ou mistos detidos pelas AHB podem dispor de EIP¹⁴¹, cuja composição e funcionamento é definida por portaria do membro do Governo responsável pela área da proteção civil. Podem também ser criadas forças conjuntas e agrupamentos de CB, mediante autorização da ANPC, sendo o respetivo regime igualmente aprovado por portaria do mesmo membro do Governo.
6. O RJCB determina ainda que compete à ANPC criar e manter o Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses¹⁴².

¹³⁸ A área de atuação de cada CB é correspondente à do município onde se insere, se for o único existente; se existirem vários CB no mesmo município, as diferentes áreas de atuação correspondem a uma parcela que coincide, em regra, com uma ou mais freguesias contíguas.

¹³⁹ Os CB profissionais são exclusivamente integrados por profissionais, denominados bombeiros sapadores. A sua estrutura pode compreender regimentos, batalhões, companhias ou secções. Os CB mistos são constituídos por bombeiros profissionais e por bombeiros voluntários. Os CB voluntários são constituídos por bombeiros em regime de voluntariado (só podem existir nas AHB, que, contudo, podem dispor de uma unidade profissional). Os CB privativos pertencem a uma pessoa coletiva privada que tenha necessidade de autoproteção, por razões da sua atividade ou do seu património (não são abrangidos por apoios da ANPC).

¹⁴⁰ Tipo 1, mais de 120 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 3 Adjuntos; Tipo 2, com até 120 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 2 Adjuntos; Tipo 3, com até 90 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 1 Adjunto; Tipo 4, com até 60 elementos e estrutura de comando com Comandante, 2.º Comandante e 1 Adjunto.

¹⁴¹ Cujas constituições são protocoladas entre a ANPC, CM e AHB.

¹⁴² Em 2008 foi regulada a criação e manutenção do RNBP, incluindo a respetiva base de dados e as regras de acesso, bem como as responsabilidades da ANPC e das entidades detentoras dos CB (CM, AHB e entidades detentoras de CB privativos). Os CB, através da sua entidade detentora, devem manter permanentemente atualizada a informação sobre os seus quadros no RNBP.



Anexo 6 - Apoios Financeiros - Enquadramento – tipologia

1. O DL n.º 73/2013 vem cometer à ANPC diversas atribuições no âmbito dos recursos de proteção civil devendo, entre outras, contribuir para a requalificação, reequipamento e reabilitação dos equipamentos e infraestruturas dos CB, bem como apoiar as atividades das AHB, nomeadamente através de transferências, no limite de dotações inscritas no seu orçamento¹⁴³.
2. A concretização dos apoios financeiros em sede legal, encontra-se prevista nas Leis n.ºs 32/2007 e 94/2015, ambas de 13 de agosto, tendo este último diploma derogado o primeiro relativamente aos principais apoios¹⁴⁴, consubstanciando-se atualmente os mesmos sob as formas de FP¹⁴⁵ e financiamento estrutural (FE), subdividindo-se este nos Programas de Apoio Infraestrutural (PAI) e de Apoio aos Equipamentos (PAE)¹⁴⁶.
3. O FP consiste num apoio financeiro atribuído pelo Estado às AHB, com vista ao cumprimento das missões de serviço público dos respetivos CB, tendo por referência o ano económico¹⁴⁷, mas cujas transferências são efetuadas em duodécimos pela ANPC¹⁴⁸. Este financiamento é indexado a um orçamento de referência, a aprovar pela Lei do Orçamento do Estado, dependendo a dotação a atribuir da aplicação de uma fórmula matemática, constante da Lei n.º 94/2015¹⁴⁹.
4. O PAI tem por objetivo apoiar o investimento em infraestruturas que se destinem à instalação dos CB; o PAE visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos CB, sendo ambos os programas aprovados por portaria do membro do Governo responsável pela Administração Interna¹⁵⁰.
5. A criação e regulamentação do PAI remonta a 2007¹⁵¹, tendo este definido os termos das candidaturas para beneficiação, ampliação e construção de edifícios operacionais para os CB, a apresentar à ANPC (no caso de obras de pequenas beneficiações ou ampliações) ou às entidades responsáveis pela gestão dos fundos da União Europeia (UE)¹⁵².
6. O PAI estabeleceu que, no caso das candidaturas destinadas a obras de pequenas beneficiações ou [pequenas] ampliações¹⁵³, o apoio estatal requeria o prévio estabelecimento de um protocolo entre a ANPC e a AHB tendo fixado os valores máximos a respeitar nos projetos de candidatura com um teto de 60 m€, atenta a possibilidade de financiamento proporcionada pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)¹⁵⁴.

¹⁴³ Cfr. alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 2.º do DL n.º 73/2013, sendo ainda abrangidas para além das AHB, A Escola Nacional de Bombeiros e outras entidades que desenvolvem a sua atividade no âmbito da proteção e socorro.

¹⁴⁴ Cfr. artigo 13.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁴⁵ Cfr. artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁴⁶ Cfr. artigo 6.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁴⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁴⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁴⁹ Cfr. n.ºs 2 a 7 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁵⁰ Cfr. artigo 6.º da Lei n.º 94/2015.

¹⁵¹ Cfr. Portaria n.º 1562/2007, de 11 de dezembro, alterada e aditada pelas Portarias n.ºs 156/2009 e 927/2010, de 10 de fevereiro e 20 de setembro, respetivamente.

¹⁵² Consoante as tipologias: Grupo A - obras de pequenas beneficiações ou ampliações; Grupo B - obras de ampliação; Grupo C - obras de construção de raiz.

¹⁵³ Entenda-se, pequenas ampliações, por oposição ao Grupo B, cuja apresentação à ANPC é restrita a situações excecionais e sempre que a urgência o justifique.

¹⁵⁴ Eixo 3 - Programa Operacional Temático Valorização do Território, alínea e) “*Construção, requalificação e reorganização da rede de infra-estruturas de protecção civil, com excepção dos centros municipais de protecção civil*” [cfr. Despacho n.º 11735/2008, alterado e aditado pelo Despacho n.º 21601/2008.



Tribunal de Contas

7. Através da Portaria n.º 143-A/2016, de 16 de maio foi aprovado um novo PAI, que procedeu à revogação do programa de 2007¹⁵⁵ e que veio a definir as condições a que obedecem os projetos de remodelação, ampliação e construção de infraestruturas de corpos de bombeiros detidos pelas AHB ou pelas autarquias¹⁵⁶.
8. Para além do FP e do FE (PAI e PAE), a Lei n.º 94/2015 deixou aberta a possibilidade de as AHB poderem beneficiar de outros apoios públicos, de origem nacional ou comunitária no âmbito de programas, ações ou outros meios de financiamento que lhes forem concedidas, com inclusão do financiamento privado e receitas próprias¹⁵⁷.
9. As AHB beneficiam das prerrogativas, isenções e benefícios fiscais que a lei confere às pessoas coletivas de utilidade pública, sendo aplicável aos donativos o disposto em matéria de benefícios relativos ao mecenato, constante do estatuto dos benefícios fiscais¹⁵⁸.
10. A Lei n.º 32/2007 ainda consagra outro tipo de apoios às AHB, podendo estas celebrar contratos de desenvolvimento com pessoas coletivas públicas, em áreas específicas, no âmbito de prevenção e reação a acidentes, sendo ainda objeto deste tipo de contrato a criação e o funcionamento de equipas de intervenção permanente (EIP), “*como previstas no regime jurídico dos bombeiros portugueses*” (RJB)¹⁵⁹. A composição e funcionamento destas equipas é definida por portaria do membro do Governo responsável pela proteção civil¹⁶⁰.
11. As EIP visam assegurar, em permanência, o socorro às populações, designadamente, no combate a incêndios, inundações, desabamentos, socorro a naufragos, apoio a sinistrados no âmbito da urgência pré-hospitalar¹⁶¹. As condições de contratação e funcionamento destas equipas são estabelecidas em protocolo subscrito entre a ANPC, a CM e a AHB¹⁶².
12. Grupos de Intervenção Permanente (GIPE) - Têm como missão principal o combate a incêndios e atividades de socorro, funcionando em regime de permanência num CB. O número de elementos varia consoante os protocolos firmados, sendo o seu pagamento apoiado pela ANPC por indexação ao salário mínimo nacional¹⁶³.
13. Por sua vez, no âmbito do DECIF¹⁶⁴, as entidades detentoras dos CB podem ser ressarcidas das despesas decorrentes da atividade extraordinária de combate aos incêndios florestais (IF) e abonadas de subsídio diário a atribuir ao pessoal empenhado naquele dispositivo¹⁶⁵.

¹⁵⁵ Cfr. artigo 3.º da Portaria n.º 143-A/2016.

¹⁵⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º da Portaria n.º 143-A/2016.

¹⁵⁷ Cfr. artigo 7.º da Lei n.º 94/2015. Este diploma, no seu artigo 8.º, veio ainda consagrar a transferência anual através de duodécimos, da ANPC para o Fundo de proteção Social do Bombeiro, num montante equivalente a 3% da verba anualmente transferida para as AHB.

¹⁵⁸ Cfr. artigo 34.º da Lei n.º 32/2007, podendo ainda beneficiar de tais prerrogativas, isenções e benefícios fiscais as federações e a Liga dos Bombeiros Portugueses.

¹⁵⁹ Cfr. artigo 33.º da Lei n.º 32/2007.

¹⁶⁰ Cfr. n.º 5 do artigo 17.º do DL n.º 247/2007, de 2007, alterado e republicado, em anexo, pelo DL n.º 248/2012, de 21 de novembro.

¹⁶¹ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro, entretanto alterada pela Portaria n.º 75/2011, de 15 fevereiro.

¹⁶² Cfr. n.º 1 do artigo 7.º-A, da Portaria n.º 1358/2007.

¹⁶³ Cfr. Ponto 85 do Relatório n.º 1/2016 - 2.ª S.

¹⁶⁴ Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 28.º do DL n.º 134/2006, o DECIF é um dispositivo sazonal, planeado plurianualmente, que tem como objetivo aumentar a rapidez e a qualidade da interposição das forças de intervenção de todas as organizações integrantes do SIOPS. O DECIF é regulado operacionalmente através da DON n.º 2 – DECIF, sendo esta objeto de atualização anual. Em 2016 o período do DECIF foi balizado entre 15 de maio e 15 de outubro.

¹⁶⁵ Cfr. Ponto 9/a/3 da DON n.º 2 – DECIF.



14. Para que tal se operacionalize é aprovada anualmente uma Diretiva Financeira^{166/167}, que contém os critérios e procedimentos a utilizar para a comparticipação dos encargos com o pessoal integrado nos dispositivos especiais¹⁶⁸ em operações de proteção e socorro e estados de alerta especiais, resultando daquela, designadamente, o pagamento das seguintes tipologias: "

- Equipas de Combate a Incêndios (ECIN) – destinam-se a assegurar a imediata e permanente resposta ao ataque inicial em IF e são constituídas por 1 veículo de intervenção florestal e respetiva guarnição de 5 bombeiros, incluído o chefe de equipa e o motorista;
- Equipas Logística de Apoio ao Combate (ELAC) – destinam-se ao apoio logístico em resposta ao ataque inicial em IF e são constituídas por um veículo tanque e 2 ou 3 bombeiros;
- Pessoal de Apoio Logístico (PAL) – operadores auxiliares de telecomunicações de apoio logístico e motorista que apoiam a estrutura de comando ;
- Pessoal de Apoio aos Centros de Meios Aéreos (PACMA) – os CMA compreendem as áreas e instalações onde se encontram Meios Aéreos, equipas helitransportadas e pessoal de comando e apoio;
- Comandante de Permanência às Operações (CPO) – elementos de comando dos bombeiros, em regra 2 por distrito e 1 a nível nacional, que exercem em permanência, nos CDOS, funções de comando e controlo, em apoio direto à estrutura de comando da ANPC;
- Grupos de Reforço de Ataque Ampliado (GRUATA) – constituído por distrito, através de contratualização com as entidades detentoras dos CB, agrupando meios técnicos e humanos de 1 ou mais CB, composto por bombeiros não integrantes de ECIN ou ELAC, à ordem do CNOS e constituídos por 4 veículos de combate a incêndios (VCI), 2 veículos tanque tático (VTT), veículos tanque tático rural/florestal (VTTR/F), 2 veículos de comando tático (VCOT), acrescido de 1 veículo de apoio (VTPT/VTTP, VOPE ou VETA) e um ambulância de socorro (ABSC) num total de 32 bombeiros, acrescido de um guia fornecido pelo distrito recetor do GRUATA, com o objetivo de atuação em qualquer Teatro de Operações (TO), em Portugal continental¹⁶⁹;
- Grupos de Reforço para Incêndios Florestais (GRIF) – constituído por distrito, agrupando meios dos CB de um distrito, ou pelo agrupamento de meios de mais de um distrito, composto por não integrantes de ECIN ou ELAC, à ordem do CNOS, com o objetivo de reforçarem os TO nos distritos adjacentes ou, não sendo adjacentes, cujo tempo de viagem, entre o local de concentração não supere as 3 horas de viagem. São constituídos por 30 bombeiros acrescido de 1 veículo de apoio (VTPT/VTTP, VOPE ou VETA) e de 1 ambulância de socorro (ABSC), acrescido de 1 guia, fornecido pelo distrito recetor do GRIF¹⁷⁰;
- Equipas de Posto de Comando Operacional (EPCO) – têm como objetivo garantir a organização e o funcionamento do TO, existindo pelo menos 1 distrito e 8 de âmbito nacional, com formação sujeita à condição de alerta amarelo ou superior ou a deliberação do CCON;
- Equipas de Apoio Social (EAP) - integram a resposta operacional da ANPC. O enquadramento orgânico das EAP é efetuado pela DNB, que assegura a coordenação e desenvolvimento destas Equipas, em estreita parceria com a ENB e com os CB que constituem o seu efetivo.

¹⁶⁶ Aprovada pelo presidente da ANPC e homologada Secretário de Estado da Administração Interna.

¹⁶⁷ Cfr. ponto 3.2 da Diretiva Financeira para o ano de 2016.

¹⁶⁸ E.g. DECIF.

¹⁶⁹ Cfr. DON n° 2 – DECIF 2016.

¹⁷⁰ Cfr. DON n° 2 – DECIF 2016.



Tribunal de Contas

- 15.A Diretiva Financeira prevê ainda o pagamento de despesas com materiais e equipamentos, despesas associadas a veículos, despesas com bases de apoio logístico e despesas com rendições¹⁷¹.
- 16.A Diretiva Financeira para o ano de 2016 previa, em anexo¹⁷², a comparticipação de despesas por dispositivo: incêndios florestais¹⁷³; alerta amarelo ou superior¹⁷⁴; dispositivo conjunto de proteção e socorro da Serra da Estrela¹⁷⁵; equipas de apoio psicossocial.
- 17.Fora destes apoios e benefícios de origem pecuniária as AHB são apoiadas, em sede administrativa pela ANPC, através da fixação de normas técnicas e desenvolvimento de manuais práticos de gestão da vida das associações, nomeadamente, nas áreas das comunicações, tecnologias de informação, direito, contabilidade e administração¹⁷⁶.

¹⁷¹ Cfr. pontos 3.3 a 3.6 da Diretiva Financeira para o ano de 2016.

¹⁷² Cfr. Anexo A.

¹⁷³ Compreendendo os períodos de 1 de janeiro a 14 de maio (funcionando o DECIF entre 15 de maio e 15 de outubro) e de 16 de outubro a 31 de dezembro.

¹⁷⁴ Correspondente ao ano civil (não inclui os incêndios florestais).

¹⁷⁵ Compreende o hiato temporal de 1 de dezembro a 30 de abril.

¹⁷⁶ Cfr. artigo 32.º da Lei n.º 32/2007.



Tribunal de Contas

Anexo 7 - Mapa dos contratos (2015 e 2016)



MEIOS AÉREOS

PREVISÃO DE ENCARGOS/PAGAMENTOS

ANO 2015

	Descrição Meio Aéreo Contratado	Meios Nº	Período Contratação Anos-Actividade Entidades	Horas Voo Ano Contratadas	Valor Anual C/IVA	Valor Hora Extra C/IVA	Data/Valor/Pagamento		Empresa/s Contratada/s	Observações Contrato Final na ANPC	
							Data	Valor			
MEIOS PRÓPRIOS ESTADO PORTUGUÊS	Helis Pesados-KAMOV	ANO 2014	5	2ºSEM2014 - ANPC	1800	11.675.359,49		Fevº	11.675.359,49	IVA 23% HELIPTUGAL	VISTO TC DE 29/06/2014 - Procº1412/2014
	Helis Ligeiros-ECUREUIL	ANO 2014	3	4ºTRIM2014	1350	998.514,00		Fevº	998.514,00	IVA 23% CONSÓRCIO-HP, INAER, HELIBRAVO, HTA	VISTO TC 02/01/2014 - Procº1666/2013
				TOTAL ANO 2014		12.673.873,49			12.673.873,49	IVA 23%	
	Helis Pesados-KAMOV - HELIPTUGAL-PAGAMENTOS CONTRATO AINDA EM VIGOR			ANO 2015 01JAN A 15JUN	2.400 HORAS	5.410.000,00		não definida	5.410.000,00	IVA 23% HELIPTUGAL	VISTO TC 26/07/2006 - Procº1412/2014
	Helis Pesados-KAMOV - HELIPTUGAL-INDEMNIZAÇÃO RESCISÃO CONTRATO			ANO 2015						HELIPTUGAL	VISTO TC 26/07/2006
	Helis Pesados-KAMOV - NOVO CONTRATO -6 meses- Consignação 1 KAMOV a 27MAI(CS-HMN), 1 KAMOV a 20JUL(CS-HMK), 1 KAMOV a 20AGO(CS-HMP) - 2015 A 2018			2015 A 2018	8.640 P/ 4 ANOS 2.160 MÉDIA/ANO	2.859.982,00	2.295,86	Mensal	2.859.982,00	IVA 23% EVERIETS	VISTO TC 27/03/2015 - Procº379/2015
	Helis Ligeiros-ECUREUIL			2014 A 2018	7.500 P/ 5 ANOS 1.500 MÉDIA/ANO	2.995.542,00	931,11	1ºTRIM2015- Pagto em Abril 2ºTRIM2015- Pagto em Julho 3ºTRIM2015- Pagto em Outº	998.514,00 998.514,00 998.514,00	IVA 23% CONSÓRCIO-HP, INAER, HELIBRAVO, HTA	VISTO TC 02/01/2014 - Procº1666/2013
		Meios Próprios	TOTAL-1	8		23.939.397,49			23.939.397,49		TOTAL MEIOS AÉREOS PRÓPRIOS
MEIOS ALUGADOS	Helis Ligeiros		25	2013 A 2017 01JUN a 30SET	14.255 P/ 5 ANOS 2.851 MÉDIA/ANO	9.821.058,00	1.722,00	01AGO 15NOV	4.910.529,00 4.910.529,00	IVA 23% EVERIETS-AVIACÃO EXECUTIVA, SA	VISTO TC DE 24MAI2013 - Procº688/2013
	Helis Médios		8	2013 A 2017 15JUN a 15OUT	6.000 P/ 5 ANOS 1.200 MÉDIA/ANO	5.194.272,00	2.182,02	01AGO 15NOV	2.597.136,00 2.597.136,00	IVA 23% HELIPTUGAL INAER HELIBRAVO HTA	VISTO TC DE 18JUN2013 - Procº803/2013
	Aviões Médios Anfíbios		4	2013 A 2017 20JUN a 05OUT	3.000 P/ 5 ANOS 1.200 MÉDIA/ANO	3.364.050,00	2.460,00	01AGO 15NOV	1.682.025,00 1.682.025,00	IVA 23% AGRO-MONTIAR	VISTO TÁCTO 18JUN2013 - Procº740/2013
	COMPLEM. - 2 airtractor Fireboss		2	2015 A 2017 01JUN a 31OUT	1350 P/ 3 ANOS 450 MÉDIA/ANO	1.912.739,78		31AGO 30NOV	956.369,28 956.369,28	IVA 23% AGRO-MONTIAR	VISTO TC DE 29JUN2015 - Procº964/2015
	COMPLEM. - 2 CANADAIR		2	2015 A 2017 15JUN a 15OUT	900 P/ 3 ANOS 300 MÉDIA/ANO	4.401.211,12		31AGO 15NOV	2.200.605,56 2.200.605,56	IVA 23% INAER	VISTO TC DE 29JUN2015 - Procº1044/2015
	DISPOSITIVO TOTAL	TOTAL GERAL	49		48.632.728,39			48.632.727,17		TOTAL MEIOS PRÓPRIOS + ALUGADOS	
F A P											
OUTROS MEIOS	AD - 2 airtractor Fireboss - ANO 2014		2	01JUN a 31OUT	450	2.211.404,70	1.800,00	NOV	2.211.404,70	IVA 23% AGRO-MONTIAR	RECURSO TC-INDEFER
	2 airtractor Fireboss - ANO 2015 - Antecipação					105.365,49			105.365,49		n.a.
	2 airtractor Fireboss - ANO 2015 - Prorrogação					144.698,00			144.698,00		n.a.
	TOTAL OUTROS MEIOS-2015		4		2.461.468,19			2.461.468,19		TOTAL FAP + OUTROS MEIOS	
	TOTAL MEIOS PRÓPRIOS+ALUGADOS+FAP+OUTROS MEIOS		53		51.094.196,58			51.094.196,36		TOTAL MEIOS PRÓPRIOS+ALUGADOS+FAP+OUTROS MEIOS	
OUTROS CUSTOS	MANUTENÇÃO NÃO PROGRAMADA - Reparação DO KAMOV - CS-HMN					1.989.505,32			1.989.505,32	IVA 23% HELIPTUGAL	VISTO TC DE 12FEV2015
	MANUTENÇÃO NÃO PROGRAMADA - Reparação DOS KAMOV CS-HMK E CS-HMP					2.546.100,00			2.546.100,00	IVA 23% EVERIETS	VISTO TC DE 16SET2015 - Procº 1483/2015
	Decisão arbitral-CONSÓRCIO 2013 (856.014,94+JUROS 96.849,73)					949.864,67			949.864,67	IVA 23% HELIPTUGAL	
	MANUTENÇÃO NÃO PROGRAMADA - Reparação Heli Ligeiro - B3 - Custo Previsto					35.000,00			35.000,00	IVA 23% HELIPTUGAL	
	TOTAL OUTROS CUSTOS				5.520.469,99			5.520.469,99		TOTAL OUTROS CUSTOS	
					56.614.666,57			56.614.665,35		TOTAL GERAL	

Carnaxide, 31 de Dezembro de 2015



Tribunal de Contas



MEIOS AÉREOS

PREVISÃO DE ENCARGOS/PAGAMENTOS

ANO 2016

	Descrição Meio Aéreo Contratado	Meios Nº	Período Contratação Anos-Actividade Entidades	Horas Voo Ano Contratadas	Valor Anual C/IVA	Valor Hora Extra C/IVA	Data/Valor/Pagamento		Empresa/s Contratada/s	Observações Contrato Final na ANPC	
							Data	Valor			
MEIOS PRÓPRIOS	CONTRATO KAMOV	3			590.363,10		DEZEMBRO	590.363,10	EVERETS	VISTO TC 27/03/2015 - Procº379/2015	
	Helis Ligeiros-ECUREUIL	2			998.514,00		4ºTRI2015- Pagto em Janº2016	998.514,00	CONSÓRCIO- HP,INAER,HELIBRAVO,HTA	VISTO TC 02/01/2014 - Procº1666/2013	
					TOTAL ANO 2015	1.588.877,10		1.588.877,10			
	Helis Pesados-KAMOV -NOVO CONTRATO -6 meses -Consignação 1 KAMOV a 27/MAI2015(CS- HMN),1KAMOV a 20JUL2015(CS-HMK),1KAMOV a 20AGO2015(CS-HMP) - 2015 A 2018	3	2015 A 2018	8.640 P/ 4 ANOS 2.160 MÉDIA/ANO	11.500.000,00	2.295,86	Mensal		IVA 23%	EVERJETS	VISTO TC 27/03/2015 - Procº379/2015
	Helis Ligeiros-ECUREUIL	2	2014 A 2018	7.500 P/ 5 ANOS 1.500 MÉDIA/ANO			1ºTRI2016- Pagto em Abrº2016	998.514,00			VISTO TC 02/01/2014 - Procº1666/2013
						2ºTRI2016- Pagto em Julº2016	998.514,00				
						3ºTRI2016 Pagto Outº2016	998.514,00				
	Meios Próprios	TOTAL-1	5		13.088.877,10			2.995.542,00		TOTAL MEIOS AÉREOS PRÓPRIOS	
MEIOS ALUGADOS	Helis Ligeiros - 3 de 01JUN A 30SET; 7 de 15JUN A 30SET; 15 de 01JUL A 30SET	25	2013 A 2017 01JUN a 30SET	14.255 P/ 5 ANOS 2.851 MÉDIA/ANO	9.821.058,00	1.722,00	01AGO	4.910.529,00	IVA 23%	EVERJETS-AVIACÃO EXECUTIVA, SA	VISTO TC DE 24MAI2013 - Procº688/2013
	CP/04/EMA-2012						15NOV	4.910.529,00			
	Helis Médios	8	2013 A 2017 15JUN a 15OUT	6.000 P/ 5 ANOS 1.200 MÉDIA/ANO	5.194.272,00	2.182,02	01AGO	2.597.136,01	IVA 23%	HELIPORTUGAL INAER HELIBRAVO HTA	VISTO TC DE 18JUN2013 - Procº803/2013
	CP/04/EMA-2012						15NOV	2.597.136,01			
	Aviões Médios Anfíbios (Fireboss)	4	2013 A 2017 20JUN a 05OUT	3.000 P/ 5 ANOS 1.200 MÉDIA/ANO	3.364.050,00	2.460,00	01AGO	1.682.025,00	IVA 23%	AGRO-MONTIAR	VISTO TÁCITO 18JUN2013 - Procº740/2013
	CP/04/EMA-2012						15NOV	1.682.025,00			
COMPLEM. - 2 airtractor Fireboss	2	2015 A 2017 01JUN a 31OUT	1350 P/ 3 ANOS 450 MÉDIA/ANO	1.912.739,78	NÃO PREVISTAS	31AGO	956.369,28	IVA 23%	AGRO-MONTIAR	VISTO TC DE 29JUN2015- Procº964/2015	
						30NOV	956.369,28				
COMPLEM. - 2 CANADAIR	2	2015 A 2017 15JUN a 15OUT	900 P/ 3 ANOS 300 MÉDIA/ANO	4.401.211,12	NÃO PREVISTAS	31AGO	2.200.605,56	IVA 23%	INAER	VISTO TC DE 29JUN2015- Procº1044/2015	
						15NOV	2.200.605,56				
	Meios Locados	TOTAL-2	41		24.693.330,90			24.785.164,58			
DISPOSITIVO TOTAL		TOTAL GERAL	46		37.782.208,00			27.780.706,58		TOTAL MEIOS PRÓPRIOS + ALUGADOS	
F A P											
OUTROS MEIOS	AD - Serviço locação avião anfíbio - 12 a 14 de agosto	1	14-08-2016 00:00	21 horas	91.834,88			91.834,88	IVA 23%	INAER	n.a.
	TOTAL OUTROS MEIOS-2015	1			91.834,88			91.834,88		TOTAL FAP + OUTROS MEIOS	
	TOTAL MEIOS PRÓPRIOS+LOCADOS+FAP+OUTROS MEIOS	47			37.874.042,88			0,00		TOTAL MEIOS PRÓPRIOS+ALUGADOS+FAP+OUTROS MEIOS	
OUTROS CUSTOS	MANUTENÇÃO NÃO PROGRAMADA Reparação dos KAMOV - CS-HMN e CS-HML				8.795.534,00						
	MANUTENÇÃO NÃO PROGRAMADA Reparação do KAMOV - CS-HMM				84.504,69			84.504,69	EVERJETS-AVIACÃO EXECUTIVA, SA	n.a.	
	PeqReparação KAMOV				9.778,50			9.778,50	EVERJETS-AVIACÃO EXECUTIVA, SA	n.a.	
	TOTAL OUTROS CUSTOS				8.889.817,19			94.283,19		TOTAL OUTROS CUSTOS	
					46.763.860,07			27.865.211,27		TOTAL GERAL	

Carnaxide, 13 de dezembro de 2016



Anexo 8 – Respostas remetidas em sede de contraditório



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO
DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17572/2017
2017/11/20



Jan antade
AO JUIZ
20.11.2017

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
S36103/2017

SUA COMUNICAÇÃO DE
06-11-2017

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: 10063/2017
ENT.: 13996/2017
PROC. N.º: 811.09

DATA
17-11-2017

ASSUNTO: Ref.º Proc. n.º 07/2017 – AUDIT DA IV
Relato de auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (relatório n.º 1/2016 e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014)
Exercício do contraditório

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Administração Interna de, no âmbito da auditoria e no seguimento das recomendações formuladas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014) e na sequência de notificação, nos termos e ao abrigo do artigo 13.º e 61.º n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, vem o Ministro da Administração Interna, nomeado por decreto do Presidente da República n.º 91-C/2017, de 18 de outubro, publicado no DR, 1.º Suplemento, Série I, de 18-10-2017, apresentar o contraditório, nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. A presente auditoria teve como objetivo aferir o grau de acolhimento das recomendações ativas formuladas após a aprovação dos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014).
2. A auditoria incidiu sobre o ano de 2016, com extensão sempre que necessário a períodos anteriores e posteriores.
3. Tal como assinalado no despacho judicial do contraditório, as recentes medidas anunciadas pelo Governo em matéria de proteção civil, nomeadamente na RCM n.º 157- A/2017, publicada no DR, 1.8 série, n.º 208, de 27 de outubro, que preconiza uma reforma profunda no sistema de prevenção e combate a incêndios florestais, estendendo-se a outras áreas da proteção e socorro, e

implica o desenvolvimento de uma nova estratégia, com o conseqüente reforço e redefinição da própria estrutura orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

4. O princípio da «*profissionalização e capacitação do sistema*», cf. RCM n.º 157-A/2017, exigirá a definitiva instalação da ANPC, com mapa de pessoal próprio e devidamente dotado, com carreiras estáveis e organizadas, bem como com uma estrutura de direção consolidada e preenchida nos termos da lei geral, mediante concurso.

5. A revisão e reforço da estrutura orgânica deverá estar concluída até ao final do primeiro trimestre de 2018, o que permitirá alcançar a desejada estabilidade na definição da gestão do serviço, com necessárias repercussões na gestão e fiscalização das áreas administrativa, financeira e patrimonial.

6. No plano legislativo serão promovidas as iniciativas necessárias ao cumprimento das recomendações do Tribunal de Contas constantes do Relatório n.º 1/2016.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete


José Luís Barão

MC/FS

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha,
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa



Das entradas
AO DA IV



Assunto: Ref.ª Proc. N.º 07/2017- AUDIT DA IV

Auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (relatório n.º 12/2014);
Exercício do contraditório.

No âmbito da auditoria de seguimento das recomendações formuladas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014) e na sequência de notificação, nos termos e ao abrigo do artigo 13.º e 61.º n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, vem **Maria Constança Dias Urbano de Sousa, Ministra da Administração Interna no período entre 26 de novembro de 2015 e 18 de outubro de 2017 (data de publicação do despacho de exoneração)**, exercer o direito de contraditório relativamente às recomendações que lhe foram dirigidas e alegadamente não acolhidas, nos termos e com os seguintes fundamentos:

1- Recursos humanos da Autoridade Nacional de Proteção Civil

Considera-se não acolhida a recomendação para regularizar a afetação de pessoal das AHB em funções na ANPC através do adequado enquadramento legal ou da cessação dessa colaboração.

Tendo em consideração que os trabalhadores vinculados à ENB a exercer funções na ANPC asseguram postos de trabalho essenciais ao seu funcionamento, a cessação dessa colaboração colocaria em causa o sistema de proteção civil e, portanto, o interesse público. Por outro lado, como é sabido, as admissões de trabalhadores na Administração Pública estiveram suspensas e assumem um carácter excecional. Tendo em consideração que este é também um problema transversal a alguns sectores públicos, procurou-se encontrar um adequado enquadramento destes trabalhadores no

âmbito de uma solução global para a Administração Pública, tal como desenhada pelo PREVPAP- Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública. Foram, por isso, dadas expressas indicações à direção da ANPC para informar os trabalhadores em causa das condições estabelecidas na lei e da possibilidade de se submeterem, querendo, a avaliação das respetivas situações laborais.

No caso concreto, este problema não está solucionado porque o atual programa de regularização de trabalhadores ainda está a decorrer. Por fim, a cessação de funções ocorreu antes de ser possível uma avaliação da adequação do PREVPAP para solucionar o problema.

2- Associações Humanitárias de Bombeiros - Prestação de contas

A necessidade de dupla obrigação de envio dos Relatórios e Contas das AHB à Secretaria-Geral do Conselho de Ministros e à ANPC decorre de obrigações previstas quer no regime jurídico das AHB, quer no regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública.

A alteração legislativa inicialmente prevista ao regime jurídico das AHB foi objeto de ponderação, tendo sido, em alternativa e em nome de um imperativo de simplificação legislativa, iniciado um projeto de Código de Bombeiros. Este código tem por objeto a compilação de diversos diplomas legais relativos aos bombeiros, onde se incluía o regime jurídico das AHB, estando contemplada a alteração legal recomendada pelo Tribunal de Contas. Este processo legislativo, que implica uma série de consultas prévias (Liga dos Bombeiros, Conselho Nacional de Bombeiros, Associação Nacional de Bombeiros Profissionais ou Associação Nacional de Municípios), sofreu, contudo, um atraso significativo, devido a vários fatores (por ex. eleições autárquicas, vários meses de enorme empenho dos bombeiros nos incêndios florestais, etc.). Por fim, a cessação de funções como Ministra da Administração Interna não permitiu a conclusão do projeto, que se prevê seja continuado em 2017-2018.

Com os melhores cumprimentos,



Constança Urbano de Sousa

Lisboa, 15 de novembro de 2017



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha,
Av. Barbos du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

1. Denúncia
2. ADATU
21.11.21

Assunto: Ref.ª Proc. N.º 07/2017- AUDIT DA IV

Relato de auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (relatório n.º 12/2014);
Exercício do contraditório.

No âmbito da auditoria de seguimento das recomendações formuladas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014) e na sequência de notificação, nos termos e ao abrigo do artigo 13.º e 61.º n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, vem **Jorge Nogueiro Gomes, Secretário de Estado da Administração Interna no período entre 26 de novembro de 2015 até 21 de outubro de 2017**, exercer o direito de contraditório, nos termos e com os seguintes fundamentos:

Considerações prévias

1. A presente auditoria teve como objetivo aferir o grau de acolhimento das recomendações ativas formuladas após a aprovação dos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014). Incidiu sobre o ano de 2016, com extensão sempre que necessário a períodos anteriores e posteriores.
2. As presentes alegações assentam nas recomendações consideradas parcialmente acolhidas e não acolhidas, identificadas no relato de auditoria, processo n.º 07/2017 – AUDIT e que se refere o Relatório n.º 1/2016 – “Auditoria orientada às transferências financeiras da ANPC para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) – ano 2013”.

9

Autoridade Nacional de Proteção Civil

3. Recursos humanos

O adequado enquadramento e regulamentação de trabalhadores vinculados à EBN que exercem funções na ANPC, mediante protocolo, assegurando postos de trabalho essenciais ao respetivo funcionamento, carece de uma solução global no âmbito da Administração Pública, tal como desenhada pelo PREVPAP- Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública.

Com é sabido as admissões de trabalhadores na administração pública estiveram suspensas e assumem um carácter excecional. Este é um problema transversal a alguns setores públicos que no caso concreto não está solucionado porque o atual programa de regularização de trabalhadores decorrerá durante o ano de 2018.

Na fase de submissão de requerimentos por parte dos trabalhadores foram dadas expressas indicações, pela tutela, à direção da ANPC para informar os trabalhadores das condições estabelecidas na lei e se submeterem, querendo, a avaliação das respetivas situações laborais.

Associações Humanitárias de Bombeiros

4. Universo e prestação de contas

Quanto à divergência de informação sobre a composição do universo das AHB, entre a informação publicitada pela ANPC e o registo do IRN, a ANPC propôs ao Instituto de Registos e do Notariado, I.P. a celebração de um protocolo de cooperação com vista à comunicação de informação respeitante às AHB. A celebração do protocolo carece do acordo das parte não podendo ser unilateralmente decidido pela ANPC.

Não obstante, foi constatado pela ANPC, em reunião com representantes do IRN, IP, que o universo de associações humanitárias registadas no IRN não distinguia as que detinham corpos de bombeiros, pelo que a ANPC enviou essa informação ao IRN. Neste

contexto, ficou estabelecido que as alterações às AHB, registadas pela ANPC, são objeto de informação mensal da Direção Nacional de Bombeiros ao IRN.

A necessidade de dupla obrigação de envio dos Relatórios e Contas das AHB à Secretaria-Geral do Conselho de Ministros e à ANPC, decorre de obrigações previstas quer no regime jurídico das AHB, quer no regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública.

A alteração legislativa inicialmente prevista ao regime jurídico das AHB foi objeto de ponderação tendo sido, em alternativa, iniciado um projeto de Código de Bombeiros. Este código tem por objeto a compilação de diversos diplomas legais, relativos aos bombeiros, onde se incluía o regime jurídico das AHB, estando contemplada a alteração legal recomendada pelo Tribunal de Contas. A cessação de funções, em 21-10-2017, do membro de governo da área da administração interna não permitiu a conclusão do projeto, que se prevê seja continuado em 2017-2018.

Os melhores cumprimentos,



Jorge Nogueiro Gomes



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SECRETÁRIO DE ESTADO
DA PROTEÇÃO CIVIL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17638/2017
2017/11/21



AODATO

21.11.2017

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa
Laurentino da Cunha
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		N.º: 9988/2017 ENT.: 14129/2017 PROC. N.º: 26.12	16-11-2017

Assunto: Ref.ª Proc. N.º 07/2017- AUDIT DA IV

Relato de auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (relatório n.º 12/2014);

Exercício do contraditório

No âmbito da auditoria de seguimento das recomendações formuladas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014) e na sequência de notificação para exercer o direito de contraditório, nos termos e ao abrigo do artigo 13.º e 61.º n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, vem o **Secretário de Estado da Proteção Civil**, nomeado por decreto do Presidente da República n.º 107/2017, de 21 de outubro, publicado no DR, 1.ª série, n.º 203-A, de 21-10-2017, informar que não havendo, à data, delegação de competências, o exercício daquele direito será concretizado por S. Exa. o Ministro da Administração Interna, nos termos do disposto



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SECRETÁRIO DE ESTADO
DA PROTEÇÃO CIVIL

no artigo 10.º n.º 1 do Decreto-lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, na sua redação atual.

Os melhores cumprimentos,

O Secretário de Estado da Proteção Civil

José Artur Neves



PO DATA
21.11.2017

Exmo. Senhor

Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da
Cunha

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069 – 045 Lisboa

V. REF.S 36101/2017

V. DATA 06.11.2017

N. REF.OF/30975/GP/2017

N. DATA 2017-11-20

ASSUNTO

Processo n.º 07/2017 – AUDIT DA IV; Auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014); Pronúncia do Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Luís Manuel Mourato Nunes

Carlos Manuel Mourato Nunes, Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), citado, a coberto do V/ ofício com a Ref.ª S 36101/2017, datado de 06.11.2017, nos termos para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, para se pronunciar, querendo, sobre o teor do Relato produzido no âmbito da auditoria de seguimento identificada em epígrafe, vem, ao abrigo do n.º 1 do citado preceito normativo, apresentar a respetiva pronúncia.

A título prévio, e porque tal circunstância enquadra a pronúncia consubstanciada no presente ofício, afigura-se de dar a conhecer que, o ora signatário foi designado para o exercício do cargo de Presidente da ANPC no transato dia 8 de novembro de 2017, com produção de efeitos a partir de 9 de novembro, conforme resulta do Despacho n.º 9757-B/2017, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, N.º 218, de 8 de novembro de 2017.

O facto de o signatário ter iniciado funções no transato dia 9 do corrente mês, associado à improrrogabilidade do prazo para a apresentação de eventual pronúncia, explicitada no V/ ofício supra identificado, bem como o facto de a auditoria ter incidido no ano de 2016, com extensão sempre que necessário a períodos anteriores e posteriores, acarreta que a presente pronúncia se funde quase exclusivamente na apreciação dos documentos produzidos em sede da auditoria e na informação prestada pelas unidades orgânicas mais diretamente visadas nas recomendações formuladas.

Atento o enquadramento factual acima sumariamente descrito, do qual resulta a inevitabilidade de uma análise perfunctória das temáticas apreciadas, afigura-se igualmente de sublinhar que, não obstante ainda não ter sido possível ao signatário dispor de tempo útil para se inteirar, como é devido, aprofundadamente das omissões apontadas no âmbito do Relato e do grau de implementação das recomendações emitidas, no que concerne às recomendações tidas como ainda não acolhidas ou apenas parcialmente acolhidas, o ora signatário adotará no imediato as diligências conducentes à sua plena implementação, sem descurar a indispensabilidade de tal implementação ser devidamente ponderada e enquadrada nas medidas recentemente anunciadas pelo Governo, consagradas em diversas Resoluções do Conselho de Ministros, que prosseguem uma profunda alteração do modelo de prevenção e combate a incêndios, e que esse Venerando Tribunal assume expressamente que acompanhará mediante a inscrição de ações de controlo no respetivo Programa de Fiscalização para o ano de 2018 e seguintes, previsão essa que, desde já, se considera como revestindo manifesta oportunidade e utilidade.

Efetuada, ainda que a título sumário, o enquadramento factual subjacente à presente pronúncia, cumpre, relativamente a cada uma das recomendações emitidas, direta ou indiretamente, à ANPC e que foram consideradas como não acolhidas ou apenas parcialmente acolhidas, e pela ordem das mesmas, emitir as seguintes considerações.

No ponto 35 do Relato, é referido que a unidade orgânica consubstanciada na Direção de Serviços de Meios Aéreos (DSMA) após a consignação dos meios aéreos próprios, provenientes da Empresa de Meios Aéreos (EMA), ao novo prestador de serviços e a saída dos trabalhadores da sobredita EMA, perdeu utilidade, não estando, presentemente, implementada qualquer das áreas funcionais nas quais se estrutura.

No contexto identificado pelo Tribunal de Contas resulta inequívoco que a conclusão é acertada e que, salvo facto superveniente que dite atuação diversa, a referida DSMA deve deixar de estar consagrada na estrutura orgânica da ANPC.

A este propósito, e sem prejuízo do desígnio de redação de um novo diploma orgânico para a ANPC até ao final do mês de março de 2018, o ora signatário compromete-se a aquilatar de imediato quanto à oportunidade de extinção da DSMA, atento o facto de se encontrar desprovida de atribuições.

No ponto 36 do Relato é explicitado que, apesar de o diploma orgânico da ANPC consagrar uma unidade orgânica, a saber a Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização (DNAF), com competência para auditar o sistema de controlo interno e os serviços da ANPC, fiscalizar os Corpos de Bombeiros (CB) e a utilização dos apoios financeiros concedidos pela ANPC, designadamente às Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB), verificou-se que a DNAF não auditou os serviços da ANPC, nomeadamente não concretizou quaisquer ações de auditoria nas áreas administrativa, financeira e patrimonial, nem planeou para o corrente ano, a realização de ações de controlo, não obstante tais omissões terem sido apontadas no Relatório.

Neste particular e segundo foi dado a conhecer ao ora signatário, a ausência de realização ou agendamento de quaisquer ações de auditoria aos serviços da ANPC ficou exclusivamente a dever-se ao facto de a DNAF não dispor do número de efetivos necessário a uma eficaz ação de auditoria, obrigando a escassez de recursos humanos que afeta a referida unidade orgânica, a empenhar os reduzidos recursos nas ações de fiscalização dos CB e das AHB, em detrimento das ações de fiscalização aos serviços da ANPC.

A este propósito, o signatário assume o compromisso de, sem descuidar a prossecução do objetivo de reforço do número de efetivos a afetar às unidades orgânicas que revelem carência de recursos humanos, nomeadamente a DNAF, determinar o agendamento, para o ano de 2018, de ações de auditoria nas áreas administrativa, financeira e patrimonial.

No ponto 37 do Relato, é constatado que, desde 2016, ocorreu uma significativa rotatividade dos titulares dos cargos de Presidente, de direção superior de 2.º grau e de



direção intermédia da ANPC, bem como dos responsáveis operacionais, o que acarreta consequências ao nível do funcionamento dos serviços.

Concomitantemente, é constatado que as delegações de competências foram proferidas decorrido um período muito significativo do início de funções do órgão delegado, circunstância que, não obstante a ratificação dos atos praticados, não se coaduna com a adequada gestão do organismo, tendo sido apontado um exemplo de uma delegação de competências publicitada decorridos mais de dez meses após o início de funções pelo órgão delegado.

Relativamente a esta problemática, o ora signatário está bem ciente da relevância que a estabilidade ao nível da estrutura orgânica e da cadeia hierárquica assume para que qualquer organismo, em particular um organismo com a dimensão e amplitude da respetiva Missão como a ANPC, possa exercer cabalmente a sua Missão, estabilidade essa que, não se coaduna com a rotação sistemática dos titulares dos respetivos cargos dirigentes.

De igual modo, as delegações de competências tempestivas assumem-se como instrumentos essenciais ao pleno exercício dos cargos e à responsabilização dos respetivos titulares, para além de consubstanciarem um garante para os destinatários dos atos praticados por aqueles.

Neste pressuposto, o ora signatário envidará todos os esforços no sentido de assegurar, por um lado, o provimento efetivo dos cargos de direção superior de 2.º grau e dos cargos de direção intermédia da ANPC, mediante o início, logo que se encontrem reunidas as condições para tal, dos procedimentos concursais adequados ao referido provimento, e, por outro lado, adotará igualmente todas as medidas tendentes à prolação tempestiva dos despachos de delegação e de subdelegação de competências que se revelem adequados.

Sem prejuízo de quanto ficou dito no parágrafo precedente não pode ignorar-se que se encontra em curso o processo de reorganização da ANPC, processo esse que poderá acarretar a criação e/ou eliminação de unidades orgânicas e de unidades flexíveis e, por conseguinte, de cargos de direção superior de 2.º grau e de direção intermédia de 1.º e de 2.º grau, importando, logo que tal se revele exequível, providenciar pelo provimento efetivo,

e não apenas em regime de substituição como se verifica atualmente, de diversos cargos de direção da ANPC.

O quadro descrito acima poderá igualmente condicionar a emissão de delegações e de subdelegações de competências.

No ponto 40 do Relato é apontada a falta de Plano de Gestão Provisional dos Recursos Humanos, Plano de Formação, Código de Ética e do Relatório de Atividades reportado ao ano de 2016.

A este propósito, o signatário reconhece a indispensabilidade dos mencionados instrumentos de gestão e promoverá a sua imediata redação e divulgação pelos meios legalmente previstos.

Nos pontos 42 a 45 do Relato conclui-se que persiste o funcionamento não integrado do Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO), enquanto instrumento central de gestão, nomeadamente no apoio à decisão operacional e à gestão dos meios humanos e materiais nas ocorrências de proteção e socorro, e do Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses (RNBP), na gestão dos recursos humanos dos Corpos de Bombeiros (CB).

Em síntese, nos referidos pontos conclui-se que não há controlo automático de incompatibilidades na afetação de bombeiros às equipas, e que no SADO continuam a não existir ferramentas de registo integrado e complementar das autorizações dos serviços operacionais e centrais para afetação, utilização e controlo dos meios.

É ainda referido que o SADO não procede ao cálculo automático dos apoios (exceto para os combustíveis), prevalecendo o registo em suporte papel e o cálculo manual.

Foi recomendada a integração de ambas as aplicações informáticas e o seu desenvolvimento por forma a prever automatismos de deteção automática de erros de introdução e de incompatibilidades; centralizar no sistema informático, em exclusivo, os dados necessários e suficientes aos cálculos dos apoios por forma a assegurar a completude das bases de dados e permitir a auditoria dos resultados; desenvolver módulos



de cálculo financeiro dos apoios, com utilização exclusiva dos dados registados no sistema informático, eliminando-se as correções manuais.

Reconhecendo-se a indispensabilidade da fiabilidade dos dados insertos em cada um dos sobreditos sistemas informáticos, bem como a eliminação dos suportes em papel e dos cálculos manuais, o signatário não se encontra ainda na posse da totalidade dos dados inerentes a cada uma das sobreditas aplicações informáticas que lhe permitam asseverar que a integração de ambos os sistemas é a solução mais adequada.

De acordo com os serviços, a integração de ambos os sistemas não consubstanciará a metodologia de ação mais adequada porquanto o SADO assume-se como um sistema de apoio à decisão operacional e, por conseguinte, importa assegurar a sua criticidade.

De qualquer modo e em ordem a dar resposta às questões apontadas no Relatório, foram encetados, a nível interno, trabalhos conducentes à interoperabilidade de todos os sistemas em uso na ANPC que sejam repositórios de dados (pessoais, organizacionais, etc.).

Assim, encontra-se em fase de testes um modelo global de dados, denominado “Sistema de Informação de Pessoas e Organizações – SIPO”, o qual permitirá operações de validação e controlo automático das eventuais incompatibilidades na afetação de bombeiros às equipas.

No que ao SADO respeita e para além do cálculo dos apoios concedidos em matéria de combustíveis, cuja possibilidade foi já apurada no âmbito da Auditoria, foi, entretanto, criado um módulo de subsídios que permite já o cálculo automático de várias Despesas Extraordinárias com Incêndios Florestais (DEIF), designadamente combustíveis, alimentação, salários perdidos, reparação e reposição de veículos e de outros danos.

Sem prejuízo das ações acima referidas, em curso mediante o empenho dos recursos humanos da ANPC, esta entidade submeteu uma candidatura ao Aviso O I/SAMA2020/2017, tendente à obtenção de financiamento para o projeto “*Plataforma de Gestão e Atribuição de Subsídios*”, cujo objetivo consiste na desmaterialização e validação de todos os procedimentos a adotar pelas várias entidades intervenientes no processo

conducente à atribuição de subsídios pela ANPC, bem como na interoperabilidade com o Sistema de Gestão de Recursos Financeiros Partilhados (GeRFIP). A candidatura em apreço encontra-se em fase de apreciação.

Ciente da indispensabilidade de repensar a multiplicidade de sistemas informáticos em uso na ANPC e de ponderar a respetiva interoperabilidade, sempre que tal se revele adequado, importa ter presente a reforma sistémica que se encontra em curso, a qual é passível de ditar alterações nos circuitos e procedimentos atualmente adotados e, por conseguinte, é passível de ditar desenvolvimentos nos sistemas presentemente utilizados ou, admite-se, a sua substituição.

É, assim, neste contexto de mudança que o signatário assume, na medida em que tal seja exequível e tempestivo, a adoção plena das recomendações formuladas tendentes a permitir a previsão de mecanismos de controlo automático de incompatibilidades na afetação de bombeiros e ferramentas de registo integrado e complementar das autorizações dos serviços operacionais, bem como o cálculo automático dos apoios com a concomitante eliminação do suporte papel e dos cálculos manuais, sublinhando-se que, tal como referido acima, foram já adotadas a nível interno, medidas conducentes à implementação de tais recomendações, de que é exemplo a criação do SIPO e, no âmbito do SADO, a criação de um módulo destinado ao cálculo automático dos apoios concedidos pela ANPC.

No ponto 46 do Relato é constatado que, relativamente às áreas administrativa, financeira e patrimonial, subsiste a ausência de manuais de procedimentos, detalhados, que sustentem um sistema de controlo interno robusto, nomeadamente nas áreas dos recursos humanos, de património e de existências, bem como de receitas e de despesas.

Ciente da relevância que os manuais de procedimentos e circuitos a adotar revestem para o correto funcionamento de qualquer organismo, em particular nas áreas da gestão dos recursos humanos, recursos patrimoniais e financeiros e ainda ao nível da arrecadação da receita e da realização das despesas, o signatário providenciará pela imediata elaboração dos manuais de procedimentos em falta.



Relativamente aos pontos 48 e 49, é explicitado que as demonstrações financeiras respeitantes aos anos de 2014, 2015 e 2016 apresentam deficiências e revelam inconsistências nos registos, bem como insuficiente e inadequada informação nos anexos às demonstrações financeiras, não permitindo a compreensão dos conteúdos das demonstrações financeiras e das operações efetuadas.

Em síntese, o Relato refere que, em 2014, não obstante a ANPC ter contabilizado e pago os encargos com os recursos humanos afetos à EMA, não contabilizou no respetivo património/ imobilizado, os bens provenientes da EMA (incluindo as aeronaves), sendo que, apenas em maio de 2016, com efeitos reportados a 2015, foram contabilizadas as aeronaves.

É ainda referido que, as provisões para riscos e encargos foram integralmente anuladas em 2015, embora subsistissem ações pendentes em tribunais arbitrais e em tribunais comuns, não constando das demonstrações financeiras fundamentação para tal anulação, para além de não ter sido elaborada a devida declaração de responsabilidade.

Também no que respeita ao balanço reportado ao ano de 2016 subsistem desconformidades nos valores contabilizados no ativo e os fundos próprios surgem negativos (-2.127.285€), não tendo sido apresentada a devida declaração de responsabilidade.

Pelo exposto, a recomendação em apreço foi considerada como não acolhida.

Relativamente às questões enumeradas nos pontos 48 e 49, cumpre transmitir que, é a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) que assegura à ANPC, os serviços disponibilizados pelo aplicativo de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GeRFiP).

Assim, segundo os serviços, não obstante as diligências encetadas no sentido da integração dos bens provenientes da EMA, nomeadamente as aeronaves, no património da ANPC, a ESPAP não logrou concretizar tal integração sequente à transferência formal de tais bens, o que acarretou a delonga apurada e descrita no Relato, a qual não é imputada à

ANPC porquanto a concretização da integração dos bens da EMA no património da ANPC não se encontrava exclusivamente na esfera de ação da ANPC.

Nos pontos 51 e 54 é suscitado o facto de, em 2016, a ANPC suportar os encargos com as remunerações de 592 colaboradores vinculados à Escola Nacional de Bombeiros (ENB), mediante Protocolos outorgados entre ambas as entidades.

De acordo com o Relato, a situação persiste há longos anos, tendo sido já apontada em 2011, por ocasião de uma auditoria promovida pela Inspeção-Geral de Finanças.

Segundo informação prestada pelos serviços, foi divulgado junto dos colaboradores que se encontram vinculados à ENB mas cuja remuneração é suportada pela ANPC, o Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários da Administração Pública (PREVPAP).

Nos pontos 55 a 57 do Relato é referida como não acolhida a Recomendação emitida relativamente à indispensabilidade de uma articulação entre a ANPC e o Instituto de Registos e Notariado (IRN) tendente a eliminar as divergências verificadas na composição do universo das AHB entre a informação publicitada pela ANPC (412 AHB) e o registo do IRN (437).

A este propósito e de acordo com a informação prestada pelos serviços, realizou-se no passado dia 17 de novembro, uma reunião entre representantes da ANPC e do IRN, tendente a ultimar o texto do Protocolo a outorgar entre ambas as entidades, a coberto do qual é consagrada a partilha periódica do universo de AHB, tendente a eliminar a divergência entre o elenco atualmente apresentado por cada uma das entidades.

Sem prejuízo de poder ser equacionada a consagração de um mecanismo legal que elimine a hipótese de tal divergência e caso o texto do Protocolo se encontre finalizado e mereça a concordância de ambas as entidades e das respetivas Tutelas, o signatário assume a agilização da outorga do Protocolo e, no imediato, a eliminação da divergência apurada no âmbito da Auditoria.



No que concerne aos pontos 61 a 65 do Relato, é considerada como parcialmente acolhida a Recomendação formulada relativamente à operacionalização de um adequado sistema de gestão e controlo de contas pelas AHB.

A este propósito cumpre ressaltar que o Relato considera que a recomendação foi parcialmente acolhida na medida em que a ANPC adotou medidas concretas, as quais, porém, ainda não produziram os efeitos necessários.

Neste particular e não obstante o necessário período de aplicação e, por conseguinte, de produção de efeitos das medidas concretas adotadas pela ANPC, o signatário equacionará a adoção de diligências adicionais e de medidas complementares, tendentes à produção de evidências dos resultados pretendidos, nomeadamente a realização pela DNAF de ações de auditoria, por amostragem, às AHB.

No que respeita à Recomendação formulada a propósito da concessão de apoios financeiros, enunciada nos pontos 66 e 67, a mesma foi considerada como parcialmente acolhida porquanto foi constatado que a ANPC já verifica, previamente à concessão do apoio, a situação tributária e contributiva das AHB, no entanto não foi verificada a prática pelas AHB de aposição nas faturas e recibos de carimbo comprovativo de que a despesa em causa foi objeto de comparticipação pela ANPC.

Neste particular, cumpre transmitir que foi, entretanto, definida e divulgada uma metodologia de ação que permite, por ora, garantir que o carimbo que demonstra a comparticipação da despesa pela ANPC é apostado, dado que tal ação é atualmente praticada pelos CDOS previamente à devolução dos documentos às AHB, permanecendo em poder dos CDOS uma cópia de cada um dos documentos carimbados e, entretanto, devolvidos às AHB (cfr. Artigos 46.º a 50.º da Diretiva Financeira para 2017).

Assim, resulta que a Recomendação em apreço foi, entretanto, plenamente acolhida.

Por último e no que respeita aos pontos 68 a 72 do Relato é referido que a Recomendação emitida em matéria de ações de controlo interno é considerada como parcialmente acolhida porquanto as ações realizadas pela DNAF não se orientaram para o apuramento e cumprimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, designadamente

a aposição de carimbo, pelas AHB, nas faturas, e, por outro lado, não realizaram ou previram qualquer ação de auditoria aos serviços da ANPC.

Relativamente a esta Recomendação, a justificação para o respetivo cumprimento apenas a título parcial foi já anteriormente explicitada e consubstancia-se, por um lado, na circunstância de, entretanto, ter sido definida, divulgada e implementada a metodologia de aposição do carimbo nas faturas e recibos pelos CDOS, previamente ao envio dos documentos às AHB e, por outro, no que respeita à ausência da realização ou previsão de ações de auditoria aos serviços da ANPC, tal ausência radica na escassez de recursos humanos que afeta a DNAF e que acarreta a afetação dos reduzidos recursos às ações de fiscalização das entidades externas à ANPC, nomeadamente as AHB, em detrimento das ações de auditoria orientadas para os serviços da ANPC.

Sem prejuízo da carência de recursos humanos, o signatário emitirá no imediato a determinação de que a DNAF contemple no respetivo planeamento de atuação para o ano de 2018, a realização de ações de auditoria aos serviços internos, em particular nas áreas responsáveis pela gestão dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros.

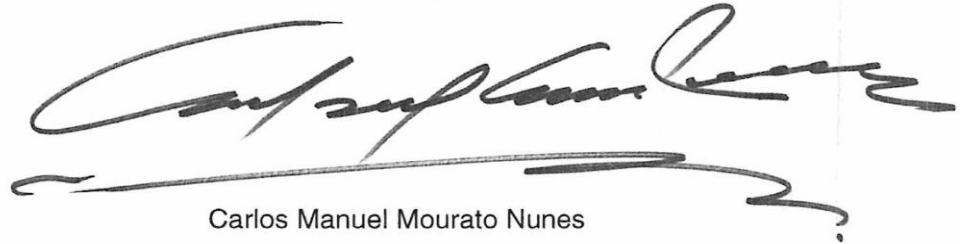
Em face de todo o exposto, resulta que, na sequência das recomendações emitidas, a ANPC congregou esforços e encetou os procedimentos conducentes à adoção das mesmas, sendo que, em alguns casos, as recomendações foram já plenamente acolhidas ou encontram-se em vias de ser plenamente acolhidas, enquanto, relativamente a outras, devido ao processo de reestruturação em curso, a adoção plena de tais medidas foi condicionada.

Não obstante o contexto, de reforma que atualmente enquadra a ANPC, o signatário assevera, como não podia deixar de ser, que pugnará ativamente pela célere implementação das recomendações que ainda não se encontram plenamente adotadas, as quais, considera-se, são de molde a tornar mais transparente e, por conseguinte, mais eficaz e eficiente, a atuação da ANPC.

Estas são, na presente data e em face da exiguidade do prazo que assistiu ao signatário para análise do Relato e emissão da respetiva pronúncia, as considerações que apraz efetuar.

Certo da melhor atenção de V. Exa. para o teor do presente ofício, preveleço-me da oportunidade para apresentar os meus melhores cumprimentos,

O Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Manuel Mourato Nunes', with a long horizontal flourish extending to the right.

Carlos Manuel Mourato Nunes
Tenente-General



1. Dissentido.
2. Ao DATV
21.11.2017

Para

Tribunal de Contas
Meritíssimo Juiz Conselheiro
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

RaR

ASSUNTO: Auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Protecção Civil (Relatório n.º 1/2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório 12/2014)

Ref.: V/Ofício 36123/2017 de 06Nov2017 - Proc 7/2017 - Audit

Meritíssimo Juiz Conselheiro,

1. Relativamente ao assunto em título, e em concreto sobre o teor do Relato anexo ao documento em referência, apresente abaixo os meus comentários.
2. Não são apenas quaisquer documentos adicionais sobre esta matéria uma vez que deixei de desempenhar funções na ANPC em Setembro de 2016 não tendo comigo quaisquer cópias de documentos.

3. Comentários

a. Sistema de de Gestão e Controlo

(1) ANPC - Estrutura Organizacional e responsabilidades

(Parágrafo 35) e (Parágrafo 93)

A criação da Direcção de Serviços de Meios Aéreos (DSMA) e a definição das respectivas atribuições foi objecto de articulação com a Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), atentas as condições objectivas em que a ANPC iria receber os meios aéreos da EMA e a regulamentação aplicável no sector aeronáutico.

À data, em finais de 2014, a opção foi a extinguir a Direcção Nacional de Meios Aéreos (cujo cargo de director nacional nunca chegou a ser provido) por sempre a ter considerado de um nível hierárquico excessivo, e considerar uma unidade orgânica de nível intermédio de 1º grau (Direcção de Serviços).

Como é referido no Relato, a adjudicação da Operação, Manutenção e Gestão Continuada da Aeronavegabilidade dos helicópteros KAMOV à empresa EVERJETS, concretizada em 2015 esvaziou a DSMA de muitas das suas atribuições, justificando-se por isso a sua reavaliação. Com efeito esta DSMA deveria ser revista em sede de um processo de alteração da Lei Orgânica da ANPC que incluiria outros aspectos que careciam também de ajustamento. Este processo de ajustamento da lei orgânica da ANPC estava a ser ponderado mas carecia ainda de consolidação de algumas matérias para ser um processo global e único que resolvesse todas as situações identificadas. Até à minha saída de

presidente da ANPC não houveram condições para ser desencadeado tal processo.

Admite-se que exista agora a oportunidade e disponibilidade de se fazer esta alteração.

(Parágrafo 36) e (Parágrafo 93)

A Direcção Nacional de Auditoria e Fiscalização (DNAF) teve existência consolidada com a alteração à orgânica da ANPC determinada pela integração dos meios aéreos. Aproveitou-se essa necessidade para corrigir a questão da Inspeção de Protecção Civil que - em meu entender - tinha ficado mal resolvida com a alteração anterior.

No entanto, importa atender ao que eram os recursos humanos da DNAF e as atribuições desta Direcção Nacional. Havia que definir prioridades. E houve prioridade atribuída às acções de auditoria e acompanhamento de entidades externas, nomeadamente os Corpos de Bombeiros.

Em paralelo, houve também a preocupação de dotar a DNAF de mais recursos humanos, num processo necessariamente limitado pelas restrições existentes ao aumento de recursos humanos na Administração Pública.

Ou seja, a não observância da realização de auditorias internas aos serviços da ANPC resultou da definição de prioridades, determinada pela insuficiência dos recursos humanos existentes atenta a abrangência das atribuições da DNAF.

Pessoalmente, entendo esta Direcção Nacional de enorme relevância para a ANPC, sendo importante dotá-la de pessoal com as qualificações e competências necessárias para abarcarem as amplas responsabilidades que lhe estão cometidas, o que ainda hoje não acontecerá.

Em 2015 a ANPC efectuou por determinação minha, um estudo das atribuições e competências de toda a estrutura (excepto a Força Especial de Bombeiros) tendo em vista a definição das necessidades de pessoal em termos quantitativos, a caracterização de todos os postos de trabalho e os requisitos para o seu preenchimento. O estudo visava ainda ser um contributo para a resolução de situações de pessoal que, desempenhando funções que são necessidades permanentes da ANPC, não são funcionários públicos.

O documento resultante deste estudo designou-se por Mapa de Pessoal de Referência da ANPC. Ambos os documentos foram remetidos às duas últimas tutelas da ANPC (primeiro em Setembro de 2015 e reenviado em Fevereiro de 2016). A ANPC terá certamente registo deste (volumoso) documento, do estudo que o suportou e dos envios do mesmo à Tutela.

(Parágrafo 37)

O Director Nacional de Recursos de Protecção Civil terminou a sua comissão de serviço em Março de 2015, tendo gozado as férias que tinha por gozar nos meses (creio que cerca de dois) que antecederam a sua saída.

Foi substituído em Maio de 2015 por elemento escolhido pela Tutela.

(2) ANPC - Área Financeira e de Gestão - Sistemas de informação

(Parágrafo 45) e (Parágrafo 97)

Apesar de o Sistema de Apoio à Decisão Operacional ser, por definição, mais destinado a finalidades operacionais do que administrativas, procurou-se avaliar as condições para integrar no mesmo as recomendações do TC.

Daí os contactos desenvolvidos com a empresa que criou o Sistema para essa avaliação e a procura de fontes de financiamento para poderem suportar a implementação das necessidades identificadas, o que aparentemente estará em desenvolvimento neste momento.

Assim, apesar da recomendação não estar ainda materializada, foram desenvolvidas diligências objectivas para o seu acolhimento até ao limite das capacidades da ANPC, admitindo-se que o processo venha a ter desenlace no curto prazo.

(3) Associações Humanitárias de Bombeiros - Universo

(Parágrafo 57) e (Parágrafo 102)

Na parte da ANPC foram desenvolvidas todas as diligências necessárias para se ultrapassar a situação identificadas, como referido no parágrafo 56.

(4) Associações Humanitárias de Bombeiros - Informação Financeira

(Parágrafo 65) e (Parágrafo 105)

Não dispondo de elementos adicionais, transcrevo parte da resposta remetida à tutela sobre esta matéria em Fevereiro de 2016

A ANPC através da DNB, tem procedido à criação e envio de instruções e mapas financeiros, remetidos às AHB, visando aquele objectivo.

'...

Porém, têm sido encontradas dificuldades/resistência pelo lado das AHB para o cumprimento destas determinações e instruções (exemplo: à determinação de que os mapas produzidos pela ANPC deveriam ser enviados por via electrónica, só cerca de 25% das AHB a cumpriram), sobretudo devido ao carácter "voluntário" dos responsáveis pelas contas destas entidades, não tendo, até à data de entrada em vigor da nova Lei do Financiamento Permanente, a ANPC poder sancionatório, muitas vezes essencial, para compelir as AHB ao seu cumprimento.

A DNB há muito que identificou a necessidade de emitir/produzir documento técnico que vise a uniformização da classificação, dos registos contabilísticos e dos procedimentos das AHB associados aos apoios públicos e à prestação de contas, porém, a falta de funcionários habilitados para o efeito sempre condicionou a concretização deste desiderato.

II.1.2 Medidas já tomadas

É de referir, igualmente, que se até ao ano de 2014, as contas das AHB se limitavam a ser registadas e depositadas, fazendo-se um mero relatório anual do entregue e não entregue e da "situação financeira" na generalidade das AHB, em finais de 2014 e até Julho de 2015 (data em que a DNB deixou de ter um funcionário habilitado para o efeito) a prestação de contas das AHB passou a ser analisada, não só no que à sua situação financeira respeita, mas também, no cumprimento que se refere a regras de normalização contabilística aplicável e ao cumprimento das determinações em matéria de prestação de contas difundidas pela ANPC;

II.2.3 Medidas a tomar

Neste âmbito a ANPC irá diligenciar, procurando o apoio / colaboração da Ordem

dos Contabilistas Certificados no sentido da elaboração do supra referido documento.

Em paralelo, a ANPC irá promover, dentro das suas possibilidades no âmbito dos Recursos Humanos, a substituição do técnico com qualificações técnicas neste âmbito que entretanto se aposentou.

...'

(5) Associações Humanitárias de Bombeiros - Apoios Financeiros

(Parágrafo 67) e (Parágrafo 107)

O incumprimento parcial refere-se a um lapso de procedimento processual interno da ANPC, que se admite estar já corrigido.

(6) Associações Humanitárias de Bombeiros - Acções de Controlo Interno

(Parágrafo 72) e (Parágrafo 109)

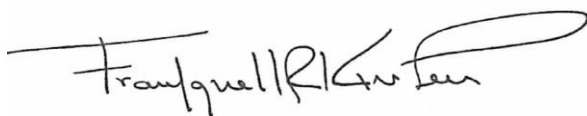
Não existe nada a acrescentar ao referido no Relato.

Com efeito será agora uma questão de definição de planos de auditoria interna aos serviços da ANPC, fruto dos recursos e competências existentes na DNAF e das prioridades que vierem a ser definidas. Quanto à questão objectiva da aposição de carimbos nas facturas estou convicto que o procedimento estará já corrigido.

b. Meios Aéreos

Nada a referir.

Sem outro assunto, apresento os meus melhores cumprimentos, *com afectos Luís Tenacy*



(Francisco Miguel da Rocha Grave Pereira)



- Adicionalmente, de referir que durante este período, tive sempre a expectativa de que o novo Presidente da ANPC viesse a tomar posse no mais curto espaço de tempo possível, o que só se veio a verificar no dia 24 de outubro desse ano.

Com os melhores cumprimentos

José António Oliveira

Carnaxide, em 2017.11.20



Exmo. Senhor Diretor-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA


De: DGATJSR-STJSR	Data: 17-11-2017	N.º: 916
Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência
Proc. nº 07/2017-AUDIT DA IV	06-11-2017	Pº C.Co.26/2015 STJSR

Assunto: Auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no relatório da auditoria à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório nº 1/2016).

Com referência ao assunto em epígrafe, tenho a honra de remeter a V. Exa. a resposta do IRN, I.P., constante do documento anexo ao presente ofício, com vista ao exercício do direito ao contraditório, previsto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Diretivo


José Ascenso Nunes da Maia

Exmo. Senhor Diretor-Geral
do Tribunal de Contas



No âmbito da auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no relatório da auditoria à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório nº 1/2016), tendo sido citado para o efeito, através do ofício de 06/11/2017, vem o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., exercer o direito ao contraditório, previsto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), nos seguintes termos:

1.º

No âmbito do Relatório nº 01/2016 – 2ªS - Auditoria orientada às transferências financeiras da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) – Ano 2013, recomendou o Tribunal de Contas a articulação entre o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. e a Autoridade Nacional de Proteção Civil, nos termos e para os efeitos do artigo 6º do Regime Jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros, criado pela Lei nº 32/2007, de 13 de agosto, com vista ao conhecimento completo do universo das associações humanitárias de bombeiros (AHB) e à publicitação atempada dos respetivos estatutos.

2.º

Com efeito, estipula o n.º 1 do referido artigo 6.º que, sem prejuízo de outras formas de registo previstas na lei, o Ministério da Administração Interna, através da Autoridade Nacional de Proteção Civil, mantém um registo atualizado das associações e das federações.

3.º

Por sua vez, estabelece o n.º 2 deste preceito que, para efeitos do disposto no número anterior, o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., fornece por via eletrónica a informação necessária à Autoridade Nacional de Proteção Civil, sem custos para a associação.

4.º

O Ficheiro Central de Pessoas Coletivas (FCPC) é constituído por uma base de dados informatizados onde se organiza informação atualizada sobre as pessoas coletivas necessária aos serviços da Administração Pública para o exercício das suas atribuições - cfr. artigo 2.º n.º 1 do Regime do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (RRNPC), aprovado pelo DL nº 129/98, de 13 de maio.

5.º

Ora, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, al. a) do RRNPC, os dados constantes da base de dados do FCPC, destinam-se, entre outros, a fornecer aos organismos e serviços do Estado e demais pessoas coletivas de direito público a informação básica sobre pessoas coletivas e entidades equiparadas de que necessitem para prossecução das suas atribuições legais ou estatutárias.

h23

6.º

Já o nº 1 do artigo 22º do RRNPC determina que, os dados constantes do FCPC podem ser comunicados às entidades e para as finalidades previstas no artigo anterior.

7.º

Também o nº 2 do artigo 22º prevê que, a consulta online e a cedência de cópias totais ou parciais do FCPC podem ser autorizadas aos serviços e entidades referidos no artigo 21º, estando o acesso aos dados sujeito à celebração de protocolo com o IRN, I.P., que define os seus limites face às atribuições legais e estatutária das entidades interessadas e ao envio de cópia deste, por via eletrónica, à Comissão Nacional de Proteção de Dados (cfr. nº 3 do mesmo artigo).

8.º

Fazendo um breve ponto de situação, na sequência da recomendação efetuada no citado Relatório, para articulação entre o IRN, I.P. e a ANPC, foram pelo IRN, I.P. tomadas as seguintes diligências:

9.º

Em 23 de fevereiro de 2016, a pedido do IRN, realizou-se nas suas instalações uma reunião com a ANPC, RNPC e IGFEJ, I.P., no sentido de se apurar a divergência encontrada relativamente ao número de associações humanitárias de bombeiros, entre o constante da própria base de dados da ANPC e o constante do Ficheiro Central de Pessoas Coletivas (FCPC), com vista a se encontrar a melhor forma de articulação entre o IRN e a ANPC, para efeitos do conhecimento completo do universo das associações humanitárias de bombeiros (AHB) e à publicitação atempada dos respetivos estatutos.

10.º

Da referida reunião resultou que a apontada divergência se prendia, desde logo, com o facto de não existir no FCPC uma caracterização de Associação Humanitária de Bombeiros enquanto natureza jurídica, tal como definida na Lei nº 32/2007, constando assim da listagem fornecida ao Tribunal de Contas, em 4/11/2015, todas as entidades inscritas no FCPC com a natureza jurídica de associação e com a expressão "bombeiros" na sua denominação, verificando-se a final que nela se encontravam entidades que não se enquadravam na caracterização definida no referido regime.

11.º

Resultou também a necessidade de se confrontar os dois universos de entidades através da troca de informação, de modo a verificar quais as entidades coincidentes entre as duas bases de dados.

12.º

No decurso desta reunião acordou-se igualmente que, para efeitos de cumprimento do preceituado no artigo 6º da Lei nº32/2007, se deveria celebrar um protocolo de cooperação, com vista a regular o fornecimento à ANPC, da referida informação, abrangendo quer as constituições, quer as alterações de estatutos das associações de bombeiros previstas, quer ainda as dissoluções e extinções.

13.º

Desde então, a ANPC remeteu ao IRN alguns ficheiros, relativos à totalidade, por distrito, das Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários reconhecidas pela ANPC, para efeitos de apoios financeiros, os quais foram analisados pelo Registo Nacional de Pessoas Coletivas.

14.º

Entretanto, elaborou-se um primeiro esboço do protocolo de cooperação a celebrar entre as entidades envolvidas neste processo, o qual foi oportunamente remetido pelo IRN à ANPC, para apreciação e comentários, e relativamente ao qual não chegou a ser obtido feedback.

15.º

Na sequência de reunião de trabalho interna, porém, concluiu o RNPC não ser praticável a análise manual dos dados das entidades, tendo-se questionado o IGFEJ, I.P. acerca da viabilidade técnica de geração automática de ficheiros para disponibilização da informação à ANPC. A esta questão foi obtida resposta afirmativa, no sentido de tal ser tecnicamente possível.

16.º

No último contacto de e-mail mantido com a ANPC, insistiu o IRN na necessidade de ser dado feedback relativamente ao projeto de protocolo de cooperação, como ponto de partida para a recomendada articulação e concretização da mesma.

17.º

Na sequência da citação do IRN, I.P., através do ofício de 06/11/2017 do Tribunal de Contas para, querendo, se pronunciar, até ao dia 20 do corrente, sobre o extrato do relatório que junta, do qual consta, que «(...) considera-se como não acolhida a recomendação formulada pelo TdC ao IRN e à ANPC para que melhorasse a sua articulação (...)» diligenciou o IRN novamente junto da ANPC, propondo o agendamento urgente de outra reunião, que contou também com a presença de representantes do IGFEJ, I.P..

18.º

Desta reunião de trabalho, realizada hoje, 17 de novembro, resultou a necessidade de rapidamente ser retomado este processo e ultrapassados os eventuais constrangimentos que têm obstado à celebração do protocolo de cooperação, tendo sido claramente manifestado o empenhamento de todas entidades envolvidas no alcance de tal desidrato, e a disponibilidade para, até ao final do corrente ano, se concluir este processo e assinado o respetivo protocolo de cooperação. Designadamente, pelo IGFEJ, I.P. foi confirmada a disponibilidade para a criação, a curto prazo, do automatismo que permita o fornecimento da informação prevista no artigo 6º da Lei nº 32/2007 à ANPC.

19.º

É claro, portanto, que pelo IRN, I.P. têm sido desenvolvidos esforços no sentido da efetiva articulação com a ANPC, para os referidos efeitos, os quais têm sido correspondidos, tando quanto possível.

20.º

h c

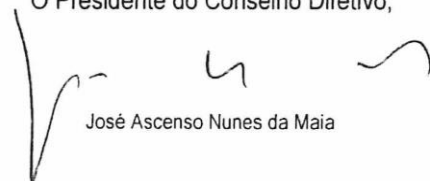
De facto, após ter tido conhecimento da recomendação feita pelo Tribunal de Contas, no âmbito do Relatório nº 01/2016 – 2ªS - Auditoria orientada às transferências financeiras da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB), o IRN, I.P. diligenciou de imediato pela promoção de medidas que dessem cumprimento à dita recomendação.

21.º

Medidas cuja implementação para efetivo acolhimento da recomendação do Tribunal de Contas, no entanto, não podem ser concretizadas isoladamente pelo IRN, entendendo-se, por isso, que, por esse facto, não lhe poderão ser imputadas responsabilidades.

Assim, e em conclusão, sempre se dirá que da parte do IRN, I.P., tudo está a ser feito e nesse sentido se continua a trabalhar, para a efetiva articulação com a ANPC, com vista a dar cumprimento ao preceituado no artigo 6.º da Lei 32/2007, e em acolhimento da recomendação dada por esse Tribunal, prevendo-se, com elevado grau de certeza, de acordo com a resposta obtida na reunião mantida hoje com o IGFEJ e com a ANCP, que, até ao final do presente ano, este processo será finalizado.

O Presidente do Conselho Diretivo,



José Ascenso Nunes da Maia

