

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



INSTRUMENTO DE CONTABILIZAÇÃO DO CUSTO DO POLICIAMENTO DE GRANDES EVENTOS ESTUDO EXPLORATÓRIO

Relatório Final do 2º Curso de Comando e Direção Policial

Autora: Ana Margarida Matias Leal de Jesus

Orientador: Intendente Pedro Nuno R. M. Coelho de Moura

Lisboa, 20 de junho de 2016



DEDICATÓRIA

*Às estrelas que me iluminam,
os meus filhos,
Rodrigo e Gabriela.*

AGRADECIMENTOS

A elaboração do presente Relatório contou com a colaboração de vários elementos, aos quais gostaria de deixar o meu agradecimento.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer àquele que com prontidão aceitou colaborar na orientação neste trabalho, Sr. Intendente Pedro Nuno R. M. Coelho de Moura. A sua preciosa orientação e dedicação revelaram-se fundamentais para a sua conclusão.

Ao Sr. Intendente Luís Elias, que ao longo do tempo em que estive sob o seu comando, me foi alertando para a problemática sobre a qual versa o presente estudo.

A todos aqueles, que prontamente colaboraram na recolha de dados necessários para a elaboração deste Relatório Final: Sr. Superintendente Luís Simões, Sr. Subintendente Norberto Rodrigues, Sr. Subintendente António Fortes, Sr. Comissário Pedro Grilo, Dr. António Oliveira.

Finalmente, mas sem dúvida os mais importantes, aos meus filhos, Rodrigo e Gabriela, aos meus pais, António e Ilídia e ao meu irmão Luis Filipe. O seu apoio incondicional, carinho, compreensão, permitiram encontrar a força necessária para a conclusão desta etapa.

A todos o meu profundo agradecimento.

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

O presente Relatório Final, tem por objetivo efetuar um estudo exploratório sobre a existência de instrumento que permita contabilizar o custo de um policiamento de grandes eventos.

Tendo a convicção de que a fase de planeamento do policiamento de um grande evento é primordial para alcançar o sucesso da operação, pretendeu-se identificar um instrumento de contabilização de custos dos meios empenhados, enquanto ferramenta de trabalho, porquanto nas boas práticas de gestão e planeamento, a avaliação do risco e o custo/eficácia terão um impacto na escolha das modalidades de ação.

Para alcançar tal desiderato, realizou-se o estudo comparativo de três grandes eventos, realizados na área de responsabilidade do Comando Metropolitano de Lisboa, onde houve um grande empenho de meios em serviço público.

Este estudo comparativo permitiu identificar uma ferramenta de contabilização de custos em uso na Polícia de Segurança Pública, o Mapa de Custos da Atividade Operacional.

Uma vez identificado este instrumento de contabilização, foi analisada a sua evolução histórica, e foram apresentados contributos sobre o que deverá ser contabilizado aquando do empenho de meios públicos no policiamento de um grande evento.

Palavras-chave: grande evento, custo, planeamento, modalidade de ação, avaliação do risco

ABSTRACT E KEY WORDS

This Final Report aims to make an exploratory study on the existence instrument to account for the cost of policing major events .

Having the belief that policing the planning stage of a major event is paramount to achieve the success of the operation, we sought to identify a cost accounting tool for committed resources, as a working tool, for the good management practices and planning, risk assessment and cost / effectiveness will impact on the choice of courses of action.

To achieve this aim, it carried out a comparative study of three major events held in the area of responsibility of the Metropolitan Command of Lisbon, where there was a large commitment of resources in public service.

This comparative study has identified a cost accounting tool for use in the Public Security Police of Portugal, the Costs Map of Operational Activity.

Once identified this instrument accounting, was analyzed its historical evolution, and were presented input on what should be accounted for when the commitment of public resources in policing a major event.

Keywords: major event, cost, planning, mode of action, risk assessment

ÍNDICE

Dedicatória	I
Agradecimentos	II
Resumo e Palavras-chave	III
Abstract Key Words	IV
Índice	V
Índice de Figuras	VII
Índice de Quadros	VII
Índice de Tabelas	VIII
Lista de Abreviaturas	IX
Epígrafe	X
Capítulo 1 - Introdução	1
1.1. Enquadramento Temático	1
1.2. Contexto da Investigação	2
1.3. Problemática da Investigação	3
1.3.1 Pergunta de Partida	4
1.3.2 Perguntas Derivadas	4
1.4. Objetivos da investigação	4
1.5. Hipóteses da investigação	5
1.6. Metodologia da Investigação	5
1.7. Síntese dos Capítulos	6
Capítulo 2 - Definições e Conceitos	7
2.1. Introdução	7
2.2. Grande Evento	7
2.3. Custos	9
2.4. Processo de Decisão Policial	10
2.5. Avaliação do Risco	13
2.6. Logística	14
2.7. Síntese	14

Capítulo 3 - Estudo comparativo de casos	16
3.1. Introdução	16
3.2. Caso 1 – Visita oficial e apostólica de Sua Santidade o Papa Bento XVI a Portugal	16
3.3. Caso 2 – Cimeira da Nato 2010	20
3.4. Caso 3 – Final UEFA <i>Champions League</i> – Lisboa 2014	23
3.5. Metodologia	26
3.6. Apresentação e Análise de resultados	26
3.7. síntese	28
Capítulo 4 - Contributos para a construção de uma ferramenta de contabilização de custos	29
4.1. Introdução	29
4.2. Mapa de Custos de Atividade Operacional	29
4.3. O que deverá ser contabilizado	32
4.4. Síntese	37
Capítulo 5 - Conclusões e Recomendações	38
5.1. Introdução	38
5.2. Confirmação dos Objetivos	38
5.3. Resposta às Questões de Investigação	39
5.4. Reflexões Finais	41
5.5. Recomendações	41
5.6. Limitações da Investigação	42
5.7. Investigações Futuras	42
Bibliografia	44
Apêndices	48
Apêndice 1 - Quadro Resumo da Análise Comparativa dos Eventos Estudados	49
Anexos	50
Anexo 1 - Definição de Grande Evento	51
Anexo 2 - Programa Oficial da Cimeira da NATO 2010	52
Anexo 3 - Mapa de Custos da Atividade Operacional 2012	54
Anexo 4 - Mapa de Custos da Atividade Operacional 2013	55
Anexo 5 - Mapa de Custos da Atividade Operacional 2014	56
Anexo 6 - Mapa de Custos da Atividade Operacional 2015	57
Anexo 7 - Mapa de Custos da Atividade Operacional 2016	58
Anexo 8 - <i>Dashboard</i> frota viaturas	59
Anexo 9 - Encargos com frota automóvel	60

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: O Processo de Decisão	11
Figura 2: Encargos globais considerados na determinação de custo padrão/hora.....	34
Figura 3: Fórmula de cálculo do custo padrão/hora.....	34

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Programa da visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI.....	17
Quadro 2: Resumo dos itens que deverão ser contabilizados no policiamento de grandes eventos	37

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Valor do empenho de meios humanos – Visita de sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa	19
Tabela 2: Valor do empenho de meios humanos – Cimeira da NATO 2010	22
Tabela 3: Empenho de meios humanos – Final UEFA <i>Champions League</i>	25
Tabela 4: Valores por hora do efetivo policial segundo Mapa de Contabilização da Atividade Operacional de 2012	30
Tabela 5: Valores por hora do efetivo policial segundo Mapa de Contabilização da Atividade Operacional de 2013	31
Tabela 6: Encargo de viatura por Quilómetro – Ano 2015.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil

CCDP – Curso de Comando e Direção Policial

COMETLIS – Comando Metropolitano de Lisboa

EIR – Equipa de intervenção Rápida

EUROPOL - Serviço Europeu de Polícia

EPP – Escola Prática de Polícia

GPC – Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico Financeiro

IPO - *International Permanent Observatory*

ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

MAI – Ministério da Administração Interna

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

PSP – Polícia de Segurança Pública

UCL – *UEFA Champions League*

EU – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

UEFA – *Union of European Football Associations*

UEP – Unidade Especial de Polícia

UNICRI – *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*

EPÍGRAFE

“Um general vencedor prepara a batalha antes de a travar. Um general derrotado negligencia a preparação da batalha. Deste modo, uma boa preparação conduz à vitória; falta de preparação, à derrota. Mais ainda, se não houver preparação alguma. É tendo em conta esta circunstância que posso prever os prováveis vencedores.”

(Sun Tzu, A Arte da Guerra, 2015, p.23 e 24)

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO TEMÁTICO

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa¹.

Uma das opções estratégicas da PSP para o triénio 2013-2016, assumida pela Direção Nacional, é o aperfeiçoamento da matriz organizacional e funcional da área de suporte². Em concreto, com esta opção estratégica pretende-se que, após o grande desenvolvimento já ocorrido na parte da gestão policial, haja um investimento na área de suporte da PSP, “reforçando a capacidade de gestão do conhecimento, designadamente de planeamento e de controlo de gestão”³ e a “conciliação de políticas de *outsourcing* que introduzam no sistema uma melhor eficácia, eficiência e flexibilidade nos processos produtivos”⁴.

A PSP, enquanto polícia nacional e integral tem como uma das suas atribuições garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens⁵. Mantendo a sua eficácia e a sua eficiência tem por missão maximizar a sua capacidade operacional⁶, afetando para tal os seus meios humanos e materiais, por forma cumprir os objetivos estipulados por S. Ex.^a o Diretor Nacional, materializados na Diretiva da Unidade Orgânica de Operações e Segurança que é difundida no início de cada ano.

¹ Cfr. n.º 1, do Artigo 1.º da Lei 53/2007 de 31 de agosto.

² Grandes Opções Estratégicas 2013-2016 da Polícia de Segurança Pública disponível em www.psp.pt

³ idem

⁴ idem

⁵ Cfr. n.º 2, al. b) do Artigo 3.º da Lei 53/2007 de 31 de agosto.

⁶ Ponto 2 da Diretiva Operacional 01/2016/DNPSP, de 15 de janeiro.

A afetação de meios para o desempenho da missão da PSP, terá um custo. Sendo uma das intenções da Unidade Orgânica de Logística e Finanças da Direção Nacional “promover, desenvolver e influenciar a introdução de uma lógica de econometria das atividades da PSP, que possibilitem a introdução de critérios de racionalidade económica - financeira nas atividades operativas, de suporte e de bem-estar, essencialmente numa lógica de custo-benefício”⁷, surge a elaboração do presente estudo que versará sobre a forma de contabilização do custo financeiro do empenhamento de meios públicos no policiamento de grandes eventos. Assim, propõe-se como título do relatório final do 2º Curso de Comando e Direção Policial (CCDP), o seguinte:

Instrumento de contabilização do custo do policiamento de grandes eventos – Estudo Exploratório

1.2. CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO

A investigação que se pretende realizar, constitui uma das componentes avaliativas do 2º CCDP⁸.

Tendo sido disponibilizada uma lista de temas para a realização do presente relatório final do 2º CCDP⁹, foi escolhido para a elaboração do relatório final, o tema n.º 27 – O Processo de Decisão Policial - pois somos do entendimento que sendo os meios da PSP escassos e limitados, o custo associado à sua afetação pode influenciar na tomada de decisão.

Atendendo à experiência profissional da autora, nomeadamente, enquanto Comandante da Divisão Policial de Braga, no Comando Distrital de Braga (de abril de 2012 a julho de 2013) e recentemente como Chefe do Núcleo de Logística do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS) (desde agosto de 2013 até ao presente), estando por isso envolvida no planeamento e execução de diversos

⁷Cfr. Ponto 3. a. (7) da Diretiva da Unidade Orgânica de Logística e Finanças para 2015, de 14 de abril de 2015.

⁸ Cfr. Artigo 4º, alíneas 2 e 4 da Portaria n.º199/2014 de 3 de outubro e Despacho n.º 18/GDN/2014 de 9 de outubro, alterado pelo Despacho n.º 20/GDN/2014, de 6 de novembro nos seus artigos 4.º (n.º 1, alínea a), ponto V e n.º 2) e 9.º, conjugados com exposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 243/2015 de 19 de outubro.

⁹ Cfr. Informação/Proposta n.º 96/SECDE/2016 de 18 de fevereiro.

policiamentos, foi sendo confrontada amiúde com a necessidade de afetação de meios humanos e materiais para que a PSP pudesse cumprir a sua missão, garantindo a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens, bem como a segurança do evento.

Sabendo que para uma operação de segurança existem custos associados, quer na fase de planeamento, quer no empenho de meios humanos e materiais, e já tendo sido elaborado um trabalho sobre a temática em questão, pela Sr^a Subintendente Lúcia Silva no âmbito do 1º CCDP, visando uma avaliação económica sobre a afetação de recursos da PSP nos espetáculos desportivos de risco elevado, pretende-se com o presente trabalho de investigação analisar grandes eventos em que tenha havido a afetação de meios públicos, excluindo por isso, o estudo de eventos em que a PSP tenha prestado exclusivamente um serviço, mediante solicitação, remunerado pelos respetivos requisitantes.¹⁰

Em concreto é nossa intenção analisar três grandes eventos, onde a PSP tenha garantido a segurança, a ordem e a tranquilidade pública com recorrendo à afetação de meios em serviço público: a Visita Oficial e Apostólica de sua Santidade o Papa Bento XVI, a Portugal, que decorreu na área de responsabilidade da PSP nas cidades de Lisboa e Porto entre os dias 11 e 14 de maio de 2010, a Cimeira da NATO que decorreu em Lisboa nos dias 19 e 20 de novembro de 2010 e o policiamento na cidade de Lisboa, por ocasião da realização da Final UEFA *Champions League* entre as equipas do Real Madrid e Atlético de Madrid no dia 24 de maio de 2014.

1.3. PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO

A identificação de um problema é indispensável na investigação e geração de novos conhecimentos (Sarmiento, 2013).

Atendendo que a temática em estudo é uma área em fase inicial de exploração através de estudos científicos, surgem diversas questões que se afigura necessário balizar para se iniciar investigação.

¹⁰ Cfr. n.º 4, do Artigo 14.º da Lei 53/2007 de 31 de agosto.

1.3.1 PERGUNTA DE PARTIDA

Assim, no âmbito da problemática da contabilização de custos da organização de grandes eventos, surge a seguinte pergunta de partida,

É possível à PSP quantificar o custo do policiamento de um grande evento?

1.3.2 PERGUNTAS DERIVADAS

Para se conseguir alcançar uma resposta à pergunta de partida é necessário conseguir obter resposta a algumas perguntas, a seguir identificadas, como perguntas derivadas.

PD1: A PSP tem um instrumento para contabilização de custos, do empenhamento de meios humanos e materiais no policiamento de grandes eventos?

PD2: Haverá vantagem para o desempenho da PSP ter um instrumento de contabilização do custo, do empenhamento de meios humanos e materiais no policiamento de grandes eventos, em serviço público?

PD3: O facto de haver policiamentos de grandes eventos apenas com a afetação de dinheiros públicos tem reflexo no orçamento disponível para a PSP?

PD4: Poderemos em determinados casos verificar que no caso de empenhamento de meios materiais, considerando o custo benefício, recorrer a serviços contratados, *outsourcing*?

PD5: Deverá haver uma avaliação do risco para cada evento e consoante essa avaliação do risco equacionar a afetação de meios?

1.4. OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Tendo em consideração a pergunta de partida e as perguntas derivadas, a elaboração do estudo científico propõe atingir o seguinte objetivo geral:

Identificar indicadores que permitam criar um instrumento de gestão, por forma a contabilizar, em termos de custo, o empenho de meios humanos e materiais, na fase do planeamento de um grande evento, permitindo determinar a afetação de meios operacionais, otimizando assim a afetação de meios públicos.

1.5. HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO

Face às questões de investigação levantadas, e tendo em conta a análise da literatura, e de casos em concreto, bem como a experiência adquirida, propomos as seguintes hipóteses de investigação:

H1. Este instrumento de contabilização, enquanto ferramenta de trabalho é inexistente.

H2. Esta ferramenta é importante na medida em que nas boas práticas de gestão e planeamento, o custo/eficácia tem um impacto na escolha das modalidades de ação.

1.6. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

Sendo o método científico um instrumento para sondagem da realidade (Barañano, 2004, p. 22), e com o intuito de desenvolver o presente estudo, irá ser realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a matéria em apreço no sentido de delimitar alguns conceitos base, necessários para o melhor entendimento do problema.

Irá também ser utilizado como método de investigação o estudo de caso, que versará na análise documental, da qual destacamos, diretivas operacionais, ordens de operações e relatórios finais dos eventos em análise, sem prejuízo de outros que na fase de investigação possam surgir.

No desenvolvimento do trabalho será utilizado o acordo ortográfico em vigor.

1.7. SÍNTESE DOS CAPÍTULOS

Com a finalidade de alcançar o objetivo da presente investigação dividimos o trabalho por 5 Capítulos.

No Capítulo 1 encontra-se descrita pergunta central de investigação e respetivas perguntas derivadas, bem como a definição do objetivo da investigação e metodologia adotada.

No Capítulo seguinte apresentamos breves definições e conceitos que entendemos ser necessário compreender por forma a alcançar o objetivo a que nos propomos. Sabendo que sobre cada definição seria possível realizar um trabalho independente, apresentamos a definição que melhor se adapta à compreensão do presente estudo.

No Capítulo 3 propomo-nos a estudar o policiamento de três grandes eventos realizados, na área do Comando Metropolitano de Lisboa, em que o empenho de meios foi maioritariamente em serviço público: a visita oficial e apostólica de Sua Santidade o Papa Bento XVI a Portugal, em maio de 2010; a Cimeira da NATO em novembro de 2010 e a Final UEFA *Champions League*, em maio de 2014, na perspetiva de identificar se na PSP existe algum instrumento de gestão que permita quantificar os custos de um policiamento de grandes eventos.

No Capítulo 4, é apresentada a evolução do Mapa de Custos da Atividade Operacional, assim como uma breve abordagem, ao que no nosso entender, poderá ser contabilizado e como se deverá contabilizar esse custo, por forma a que esta ferramenta possa vir a ser utilizada na fase de planeamento operacional de um grande evento.

Finalmente no último Capítulo, apresentamos as conclusões do presente estudo, bem como as recomendações e proposta de investigação futura.

CAPÍTULO 2

DEFINIÇÕES E CONCEITOS

2.1. INTRODUÇÃO

Sendo a presente investigação complexa e diversificada na forma da sua análise, importa desde já apresentar uma breve descrição de alguns conceitos por forma a clarificar o presente estudo.

Sabendo da existência de diversas abordagens sobre os conceitos apresentados e não sendo o objeto deste estudo a sua exploração, foi escolhida a definição que nos pareceu mais adequada à presente investigação.

2.2. GRANDE EVENTO

Sendo um dos propósitos da presente investigação analisar e identificar instrumentos de contabilização do custo do policiamento de grandes eventos, importa desde já identificar o que são grandes eventos.

Para o efeito recorreremos ao Modelo de Planeamento de Segurança do IPO. Este modelo surgiu após, se ter verificado que não existia, a nível europeu, uma definição de grande evento. Através do projeto de Coordenação de Programas Nacionais de Investigação sobre Segurança de Grandes Eventos na Europa (EU-SEC)¹¹ foram analisados 30 grandes eventos, disponibilizando cada país participante um conjunto de informação detalhada sobre medidas de segurança que implementaram nesses mesmos eventos.

¹¹ O EU-SEC é uma iniciativa que o INICRI lançou em 2004 em parceria com a EUROPOL e dez estados membros da União Europeia (UE), um dos quais é Portugal. Financiado pela Comissão Europeia, o Projeto EU-SEC visa coordenar os programas nacionais de investigação sobre segurança de grandes eventos da UE na Europa.

Após a análise das razões que cada membro identificou, para se considerar um evento como grande evento, foi possível chegar à seguinte definição:

“Um **Grande Evento** pode ser definido como um evento previsível que deve ter, pelo menos, uma das seguintes características:

1. Significado histórico, político ou popularidade
2. Grande cobertura mediática e/ou presença dos media internacionais
3. Participação de cidadãos de diversos países e/ou possível grupo-alvo
4. Participação de VIP's e/ou altas entidades
5. Grande número de pessoas,

Estando sujeito a potenciais ameaças e, portanto, podendo requerer cooperação internacional e assistência técnica.”¹²

Para melhor entendimento da definição de um grande evento foi elaborado por este grupo de trabalho um esquema sobre a definição de grande evento, conforme Anexo 1.

Relativamente à segurança de grandes eventos cuja competência do policiamento esteja a cargo da PSP, anualmente, aquando da difusão da Diretiva Operacional da Unidade Orgânica de Operações e Segurança, é descrita a forma como deverá ser efetuado o policiamento do grande evento. De acordo com a Diretiva Operacional N.º1/2016/DNPSP, o policiamento de um grande evento deverá revestir um perfil de “*low profile*” em que deverá haver uma forte visibilidade do efetivo policial, mas com uma baixa ostensividade, mantendo sempre que se afigurar necessário, face ao grau de ameaça e risco do evento, a nomeação de um efetivo preparado para um maior nível de força. A estratégia de segurança de grandes eventos comporta ainda a nomeação de um efetivo não uniformizado, com o objetivo de recolha de informação e intervenção seletiva, por forma a dirimir pequenos conflitos.

¹² Manual IPO – Modelo de Planeamento da Segurança, tradução em português editada pelo ISCPSP de Portugal, p. 6.

2.3. CUSTOS

Segundo Torres, os bens públicos puros, são aqueles bens ou serviços que podem ser acedidos por todos os cidadãos, “por um lado, sem prejudicar o consumo dos demais e provocar custos adicionais ao Estado e, pelo outro, sem um interesse ou benefício especial do ponto de vista individual.” (Torres J. M., 2014, p.31).

Tal definição poder-nos-ia levar a afirmar que a segurança seria um bem público puro, no entanto, a polícia atua numa lógica de gestão dos riscos, que “tem como base o reconhecimento da impossibilidade da polícia em construir soluções definitivas para os problemas e, frequentemente, de apenas poder gerir as suas consequências.” (Fernandes L. F., 2014, p.199), pelo que “numa situação limite, em que elevado número de cidadãos exija o consumo deste bem, devido a uma alteração de situação de normalidade da ordem e segurança públicas, atendendo aos meios disponíveis da Polícia, a resposta pode ser mais demorada, conduzindo a uma rivalidade parcial e a custos de congestionamento, ou mesmo, à privação da prestação de segurança a uma parte da comunidade” (Silva, L., 2015, p. 17).

De acordo com a Lei Orgânica da PSP uma das suas atribuições é garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e proteção de pessoas e bens¹³, empenhando os seus meios ao serviço do cidadão, quer no desempenho da sua missão diária, quer na organização de policiamentos de eventos que decorram na sua área de jurisdição e que pela sua dimensão necessitam de um maior empenho de efetivo.

No entanto, também está previsto na mesma lei que a PSP pode prestar serviços especiais, remunerados pela entidade que requisita o serviço, sendo os valores estipulados pela Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro, alterada pela Portaria 6/2014, de 13 de março.

Segundo o preâmbulo da referida Portaria, o valor das gratificações a auferir pelos polícias encontra-se de acordo com a avaliação feita das tarefas e dos custos envolvidos nos serviços prestados.

¹³ Cfr. N.º 2, al. b), do artigo 3º da Lei 53/2007, de 31 de agosto.

De referir que esta gratificação é atribuída aos elementos que desempenham o serviço para o qual foram requisitados, ficando por custear, por exemplo, o tempo despendido no planeamento operacional do evento, escalamento do efetivo, faturação do serviço, e processamento de vencimentos. O custo inerente a estas atividades, recai assim, no orçamento da Polícia.

O presente estudo incide sobre o custo da afetação de meios públicos da PSP, quer humanos quer materiais, excluindo, portanto, o custo atinente aos serviços remunerados.

2.4. PROCESSO DE DECISÃO POLICIAL

No planeamento de eventos por parte da PSP, existe necessariamente a necessidade de despendar tempo no seu planeamento, e decidir que meios humanos e materiais são necessários empenhar para que a PSP cumpra a sua missão e atribuições, garantir a ordem e tranquilidades públicas e a segurança e a proteção de pessoas e bens.

Sendo os meios à disposição da PSP escassos e limitados, somos do entendimento que o custo associado à sua afetação pode influenciar na tomada de decisão

Surge então a necessidade de explorar o conceito de tomada de decisão policial, com a finalidade de identificar em que fase do processo é decidido o efetivo e os meios a empenhar num policiamento e se o fator custo pode influenciar nessa tomada de decisão.

Se no que concerne ao conceito de tomada de decisão militar é possível encontrar uma vasta bibliografia, o mesmo não acontece quanto à definição de tomada de decisão policial.

Um dos autores encontrados foi Ramos, e segundo este a tomada de decisão obedece a um ciclo permanente “designado por Ciclo de Decisão, em que o decisor observa, orienta a sua atenção para um problema/cumprimento de uma missão, com base nas informações/dados disponíveis escolhe a modalidade de acção a

encetar (decide) e seguidamente determina as acções que pretende ver executadas para prossecução da sua decisão.” (Ramos, C, 2005, p.3).

Este processo permitirá planear o policiamento de um grande evento, otimizando os recursos empregues.

De acordo com o mesmo autor o processo de decisão policial comporta sete fases, conforme figura nº 1.

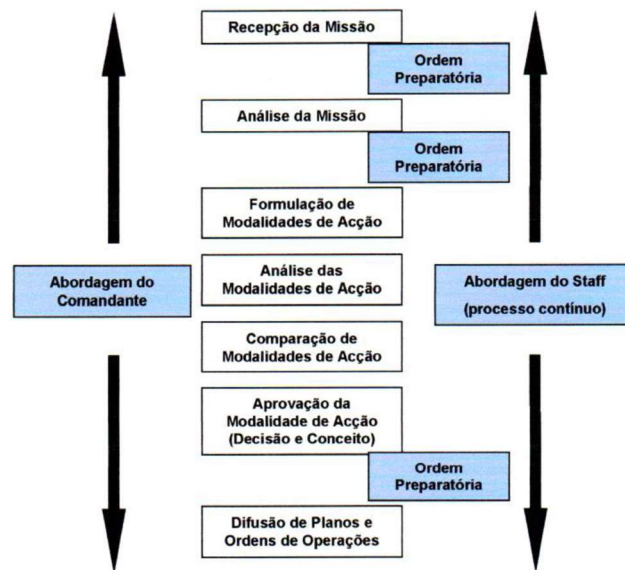


Figura 1: O Processo da Decisão¹⁴

Uma vez que o objeto em estudo na presente investigação versa sobre o policiamento de grandes eventos, iremos de seguida analisar o processo de decisão policial de acordo com esta perspetiva.

Segundo o autor em estudo, o processo de decisão policial inicia-se com a receção de uma missão que pode ter origem no escalão superior, ou então, ser da iniciativa do próprio comandante.

Aquando da receção da missão, são encetadas diligências no sentido de avaliar o tempo disponível para efetuar o planeamento, bem como iniciar a recolha de

¹⁴ Ramos, C. (2005) O processo de Decisão Policial no âmbito da Actividade Operacional: Uma nova abordagem, p.5.

informação sobre o evento e sobre os recursos humanos e materiais que será necessário empenhar.

De seguida, surge a fase da análise da missão, que tem como propósito a definição do problema tático ou operacional a resolver e iniciar o processo que visa determinar quais as eventuais soluções para a missão específica.

Dentro desta fase, que segundo Ramos, é “um processo, em regra mental, da responsabilidade específica do comandante” (Ramos, C. 2005 p. 8) e que reveste dezassete passos, destacamos três, que nos parecem fundamentais para o objeto do presente estudo: a avaliação do estado da unidade/serviço, onde se irá efetuar um primeiro relacionamento entre tarefas e recursos; a determinação de condicionamentos onde serão elencados constrangimentos de tempo, mobilidade e recursos, entre outros e a elaboração da análise de risco onde se pretende reconhecer o risco tático bem como o risco de ocorrerem acidentes que possam afetar a capacidade e prontidão operacionais.

A fase seguinte, formulação de modalidade de ação, consiste no elencar de soluções possíveis para o cumprimento da missão, nomeadamente aferindo as capacidades da força, indicando “as necessidades de reforços e a melhor forma de emprego para os recursos disponíveis, em ordem a permitir o cumprimento da missão com o mínimo desgaste para todos os intervenientes” (Ramos C. 2005, p. 10).

Após a formulação das modalidades de ação, chegamos à fase da sua análise, onde cada modalidade de ação é avaliada com o objetivo de identificar a modalidade que, poderá garantir o sucesso da missão, com o menor empenho e esforço de intervenientes no policiamento.

Esta fase deverá proporcionar, entre outros, “a determinação das condições e recursos necessários para a obtenção de sucesso na operação” (Ramos C. 2005, p.12). Sendo considerada uma das fases mais importantes no processo de tomada de decisão policial, deverá ser nesta que se deverá dedicar uma maior atenção e tempo disponível para o planeamento.

De seguida encontramos a fase da comparação das modalidades de ação onde são avaliadas as vantagens e desvantagem de cada modalidade de ação por forma

a identificar aquela que mais se adequa ao cumprimento da missão. Esta fase é normalmente desenvolvida pelos colaboradores do comandante, que lhe apresentarão qual a modalidade de ação que mais se adequa à missão concreta.

O comandante aprovará e decidirá qual a modalidade de ação que apresenta mais vantagens, e definirá qual o conceito e intenção da operação.

No final do processo de decisão encontramos a fase de difusão de planos e ordens de operações, onde é explanada a intenção do comandante, bem como é descrita a forma como se deve desenrolar a operação/policiamento, para que seja do conhecimento dos intervenientes no policiamento.

2.5. AVALIAÇÃO DO RISCO

Aquando da elaboração de um planeamento operacional, na fase de escolha da modalidade da ação, um dos fatores levado em conta para a escolha da modalidade a seguir, é o risco inerente à atividade e o risco que se está disposto a assumir.

Esta avaliação do risco que se pretende minimizar, bem como do risco que se está disposto a assumir terá necessariamente uma relação direta com a afetação de meios quer humanos, quer materiais para o desenrolar do policiamento.

“Considerando que a finalidade da avaliação dos riscos é informar o planeamento e a distribuição de recursos, existem várias razões para que os decisores compreendam a importância de tal actividade. A avaliação dos riscos permite avaliar a relação custo – benefício das políticas e medidas de segurança implementadas, bem como permite avaliar a distribuição de recursos, tornando possível identificar áreas de maior vulnerabilidade e a potencial emergência de novos riscos.” (H. H. Willis et al., 2005, p.6, *apud* Fernandes, 2014. p.24)

Será então, após esta análise, que o comandante, no seu processo de decisão sobre a melhor modalidade de ação a escolher, estará na posse da informação que lhe permitirá efetuar uma análise do custo previsível do policiamento. Referimos previsível na medida em que os policiamentos são dinâmicos, pelo que o fator incerteza/imprevisibilidade deverá estar sempre presente.

Assim, segundo Moura, podemos afirmar que “a análise de custo benefício é um factor determinante para uma boa gestão dos bens públicos, sejam eles humanos, materiais ou financeiros” (Moura P., 2009, p.58)

2.6. LOGÍSTICA

Consultado a definição de logística no dicionário, esta entende-se como sendo “o ramo da ciência da guerra que trata da organização dos meios de transporte, abastecimento e alojamento das tropas; conjunto de meios e de métodos relativos à organização de um serviço, empresa”.¹⁵ Segundo Carvalho numa perspetiva militar a logística está “diretamente ligada à procura, manutenção e transporte dos materiais, pessoas e instalações.” (Carvalho J. C., 2015, p.25).

De acordo como mesmo autor nos tempos modernos a logística não se limita ao movimento físico de bens e à transmissão de informação, “É preciso saber o objetivo exato desse movimento e, por conseguinte, o seu custo e o seu benefício” (Carvalho J. C. 2004, p.14).

Poderemos então afirmar que na logística militar o enfoque está na necessidade de autossuficiência dando primazia ao fator tempo. Já na logística civil primam-se os fatores qualidade e custo, bem como uma desnecessidade de autossuficiência.¹⁶

Fazendo o paralelismo destas vertentes da logística encontramos a logística policial, que tal como a civil não tem uma necessidade de autossuficiência, mas apresenta e em contraposição uma necessidade de reserva logística estratégica devendo encontrar-se o equilíbrio entre três fatores, tempo, custo e qualidade.¹⁷

2.7. SÍNTESE

Para melhor compreender o presente Relatório Final, apresentámos neste capítulo as definições que consideramos essenciais, começando por descrever quais as características de um grande evento, e de bem como é que o fator custo

¹⁵ Dicionário Universal, Texto Editora, 5ª edição 1999, p.942.

¹⁶ Segundo apontamentos da cadeira Administração Logístico Financeira, ministrada pelo Sr. Superintendente José Manuel Matos Torres, no âmbito do 2º CCDP.

¹⁷ *Idem*

do empenho de meios pode ter influencia na decisão da escolha da modalidade de ação, identificando um dos fatores que influencia diretamente a tomada de decisão, a avaliação do risco.

CAPÍTULO 3

ESTUDO COMPARATIVO DE CASOS

3.1. INTRODUÇÃO

A sendo uma das atribuições da PSP o garante da ordem e tranquilidade públicas de pessoas e bens, no presente Capítulo propomos-mos a analisar três grandes eventos onde houve empenhamento de meios públicos por parte da PSP no seu policiamento, na medida em que era esta a força territorialmente competente.

3.2. CASO 1 – VISITA OFICIAL E APOSTÓLICA DE SUA SANTIDADE O PAPA BENTO XVI A PORTUGAL



A visita oficial e apostólica de Sua Santidade o Papa Bento XVI a Portugal decorreu entre os dias 11 e 14 de maio de 2010, nas cidades de Lisboa, Fátima e Porto.

Esta visita, por ser de grande importância para a comunidade católica, por ter uma grande cobertura mediática nacional e internacional, havendo a possibilidade de participação no evento de cidadãos de diversas nacionalidades, de diversas altas entidades e havendo a previsão de uma grande participação e concentração de pessoas nos locais onde Sua Santidade se iria deslocar, fez com que este evento fosse considerado um grande evento de acordo com a definição já explanada no Capítulo 2 do presente trabalho.

A missão da PSP neste policiamento versou sobre o planeamento, organização e execução de ações policiais que garantissem que a visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI decorresse com segurança e tranquilidade, em todos os locais de

Por forma a garantir o policiamento do evento, foram tomadas algumas ações por parte do COMETLIS, nomeadamente, impedir o trânsito automóvel, levantamento de estacionamento e retirada de mobiliário urbano nas laterais das artérias de passagem de Sua Santidade, foi colocado gradeamento nos locais onde se previa um grande aglomerado de pessoas.

Face à análise do risco efetuada foi tomada a decisão de massificar a visibilidade policial com baixa ostensividade nos locais de passagem de Sua Santidade, colocando-se um elemento policial de 10 em 10 metros, bem como se mantiveram EIR's de reserva e dois pelotões de 30 elementos policiais de reserva, devidamente enquadrados por três Chefes e um Oficial, cumprindo turnos de 6 horas²².

Para a execução do planeamento previsto foi ainda garantido o transporte do reforço de elementos ao COMETLIS, provenientes da EPP, bem como foi ainda disponibilizado e distribuído um reforço alimentar pelos elementos policiais empenhados no policiamento²³.

De acordo com o Relatório do policiamento da visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio de 2010), de 2 de junho de 2010, elaborado pelo Núcleo de Operações do COMETLIS, foram empenhados no policiamento do evento 4223 Agentes Policiais, 420 Chefes e 146 Subcomissários²⁴.

Neste relatório é apresentada uma tentativa de contabilização do custo do policiamento, nomeadamente com a afetação de meios humanos. Assim, e tendo em consideração o número de elementos nomeados para o policiamento, bem como o número de horas de trabalho de cada um, houve a tentativa de alcançar um valor aproximado do efetivo empenhado nos dias 11 e 12 de maio, ficando por contabilizar os elementos que desde o dia 10 de maio garantiram o policiamento

²² Cfr. Pontos (III), a., (h), (m) e (l), do Relatório da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio), do COMETLIS, de 2 de junho de 2010.

²³ Cfr. Ponto (III), a., (c) do Relatório da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio), do COMETLIS, de 2 de junho de 2010.

²⁴ Cfr. Ponto (V), e., do Relatório da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio), do COMETLIS, de 2 de junho de 2010.

alargado ao evento em apreço, alcançando-se os valores²⁵, indicados na seguinte tabela²⁶:

	Agentes	Chefes	Oficiais	Total
	4423	420	146	4989
Valor (€)	175000	19000	14000	208000

Tabela 1: Valor do empenho de meios humanos - Visita Sua Santidade Papa Bento XVI, à cidade de Lisboa.

No relatório do policiamento da visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa não é apresentada a contabilização de custos da afetação de meios materiais, como por exemplo viaturas e grades, nem do valor do reforço alimentar distribuídos aos elementos do policiamento.

De referir que umas das conclusões mencionadas no relatório em análise, versa sobre a necessidade de verificar os custos inerentes a um policiamento em que houve uma considerável afetação de meios públicos, à semelhança do que é efetuado por outros países europeus, dado que à data não estava estatuído um formato de contabilização dos respetivos custos, bem como o *software* necessário para o efeito²⁷.

Outra das conclusões, porque se verificou um constrangimento quanto ao número de grades de contenção disponíveis, e o número de grades necessárias, é a possibilidade de poder haver uma verba disponível para a contratualização deste serviço (aluguer de grades). Para este evento foram solicitadas grades à Câmara Municipal de Lisboa, bem como a outros Comandos, assumindo a PSP o encargo da sua deslocação, dado o constrangimento referido²⁸.

²⁵ Para efeitos deste cálculo, o COMETLIS recorreu à tabela de remunerados no período diurno semanal, que se encontrava em vigor à altura, Of.º n.º 1061/NEPAG/2008, de 11FEV2008 – Atualização de valores das Tabelas de Serviços Remunerados, permitindo chegar ao seguinte valor correspondente a uma hora de trabalho: Agente (€ 7,701), Chefe (€ 8,196) e Oficial (€8,914).

²⁶ Cfr. Pontos (V), e. e g., do Relatório da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio), do COMETLIS, de 2 de junho de 2010.

²⁷ Cfr. Ponto (V), f., do Relatório da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio), do COMETLIS, de 2 de junho de 2010.

²⁸ Cfr. Pontos (V), l., m., n., do Relatório da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio), do COMETLIS, de 2 de junho de 2010.

3.3. CASO 2 – CIMEIRA DA NATO 2010



O evento da Cimeira da NATO decorreu na cidade de Lisboa, nas instalações da FIL – Parque das Nações, nos dias 19 e 20 de novembro do ano de 2010, com cerca de 60 Delegações participantes, sendo um dos objetivos da Cimeira, aprovar um novo conceito estratégico de atuação da NATO e garantir a continuidade da intervenção militar no Afeganistão, atendendo às suspeitas que recaiam sobre aquele país no que concerne ao apoio a movimentos terroristas. Da realização desta Cimeira, resultou então o Tratado de Lisboa²⁹.

A operação do policiamento desta cimeira englobou também a reunião EU-EUA, que teve lugar no dia 20 de novembro, após a conclusão dos trabalhos das Cimeira Nato, no Pavilhão de Portugal – Parque das Nações.

Este evento contou com a participação de cerca de 60 delegações que ficaram alojadas em vários hotéis da cidade de Lisboa³⁰.

Atendendo à presença e concentração no mesmo espaço físico de elevado número de Chefes de Estado, este evento foi considerado um dos mais complexos em termos de organização e segurança e onde teve necessariamente de haver um esforço de coordenação entre as diversas Forças e Serviços de Segurança, entidades civis e Autoridade Militares. A coordenação da operação global de segurança ficou a cargo de S. Ex^a o Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna. Foi atribuído ao COMETLIS, por parte de S. Ex^a Diretor Nacional da PSP, o comando das operações policiais na respetiva área territorial.

Contando com a presença de vários Chefes de Estado, havendo um historial de ocorrências com alteração da ordem pública em Cimeiras anteriores, com protestos violentos, perpetrados por alguns grupos radicais, sendo expectável uma grande cobertura mediática internacional, quer dos trabalhos da Cimeira, quer das ações que pudessem vir a ser perpetradas pelos manifestantes, a previsibilidade de ocorrerem detenções, a extensão dos itinerários entre os hotéis onde ficaram alojadas as delegações e o local dos trabalhos, sendo necessário garantir a

²⁹ Vide Anexo 2 - Programa oficial da Cimeira da NATO 2010

³⁰ Cfr. Dossier de Imprensa Cimeira da NATO, (2010) p.6.

segurança dos itinerários, a escolta e segurança pessoal das Delegações, em suma, atendendo à dimensão e complexidade do policiamento deste grande evento³¹, e fazendo a análise dos documentos atinentes ao planeamento da operação policial de segurança ao grande evento da Cimeira da NATO, emanados pelo Departamento de Operações da Direção Nacional, Ordem Preparatória n.º 03/2010 de 26 de maio e Diretiva Operacional n.º 36/2010 de 28 de outubro, bem como Ordem de Operações n.º 55/2010 de 12 de novembro, do Núcleo de Operações do COMETLIS³², podemos verificar que foi adotado para a execução da missão de segurança do evento, um policiamento eminentemente ostensivo e dissuasor com grande capacidade reativa. Para alcançar tal desiderato, o COMETLIS e a Unidade Especial de Polícia³³, necessitaram de um reforço de meios humanos e materiais que se deslocaram para Lisboa, do Comando metropolitano do Porto e de todos os Comandos Distritais.

Para a realização do policiamento à Cimeira da Nato 2010, e segundo o Relatório de Operações, Cimeira NATO e Cimeira EU-EUA elaborado pelo Núcleo de Operações do COMETLIS, foram empenhados neste policiamento 8468 Agentes, 810 Chefes e 271 Subcomissários³⁴.

À semelhança do que foi efetuado no relatório do policiamento da visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa, também aqui se tentou chegar a um valor do custo do empenho de meios humanos, no policiamento à Cimeira da NATO 2010.

³¹ Este evento foi considerando um Grande Evento, de acordo com a definição apresentada no Capítulo 2.

³² Os documentos referidos receberam a classificação de segurança de CONFIDENCIAL e RESERVADO, motivo pelo qual não foram anexados ao presente relatório.

³³ A Unidade Especial de Polícia foi uma das Unidades diretamente envolvida no policiamento através das suas diversas valências. O Corpo de Intervenção em reforço ao COMETLIS e assegurando uma Força de Reserva, o Grupo de Operações Especiais, o Corpo de Segurança Pessoal, com a missão de garantir a segurança pessoal das Altas Entidades nacionais e estrangeiras, o Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo, que assegurou a realização de buscas de segurança em todos os locais relacionados com os trabalhos da Cimeira, bem como permanência dos participantes, e Grupo Operacional Cinotécnico, com binómios especializados na busca e deteção de engenhos explosivos.

³⁴ Cfr. Ponto (VI), gg., do Relatório de Operações, Cimeira da NATO e EU-EUA, do COMETLIS, de 13 de novembro de 2010.

Assim, foram igualmente aplicados os valores da tabela de remunerados em vigor à data do policiamento³⁵, tendo sido contabilizado um gratificado por cada elemento, (4 horas de serviço), não obstante, grande parte do efetivo ter realizado mais de 4 horas de serviço.

De acordo com o referido relatório foi possível chegar aos seguintes valores aproximados do custo do empenho de meios humanos³⁶:

	Agentes	Chefes	Oficiais	Total
	8468	810	271	9549
Valor (€)	260848	26555	9663	297066

Tabela 2: Valor do empenho de meios humanos - Cimeira da NATO 2010.

Relativamente aos bens alimentares distribuídos pelo efetivo policial que se encontrava empenhado no policiamento da Cimeira da NATO, o relatório refere que para além das 3000 refeições asseguradas pela Estrutura de Missão da Cimeira da NATO, foram distribuídos pelo COMETLIS 7800 reforços alimentares constituídos por 7.750 sandes, 9.360 garrafas de água, 488 peças de fruta e 4.860 sumos, que na sua totalidade tiveram um custo de €12.420³⁷.

Para este policiamento, foram ainda colocados obstáculos físicos ao longo dos perímetros, tendo sido utilizados 3.500 metros de grades de contenção da PSP, e 2.800 metros de grades alugadas. De acordo com as conclusões apresentadas no relatório esta modalidade, de *outsourcing* verificou-se como sendo a mais adequada³⁸.

De referir que uma das conclusões mencionadas no referido relatório, à semelhança do relatório da visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI, versa sobre

³⁵ Of.º n.º 1061/NEPAG/2008, de 11FEV2008 – Atualização de valores das Tabelas de Serviços Remunerados, permitindo chegar ao seguinte valor correspondente a uma hora de trabalho: Agente (€ 7,701), Chefe (€ 8,196) e Oficial (€8,914).

³⁶ Cfr. Pontos (VI), ii.e jj., do Relatório de Operações, Cimeira da NATO e EU-EUA, do COMETLIS, de 13 de novembro de 2010.

³⁷ Cfr. Ponto (VI), dd., do Relatório de Operações, Cimeira da NATO e EU-EUA, do COMETLIS, de 13 de novembro de 2010.

³⁸ Cfr. Ponto (VI), v., do Relatório de Operações, Cimeira da NATO e EU-EUA, do COMETLIS, de 13 de novembro de 2010.

a necessidade de contabilizar os custos inerentes a um policiamento, em que predominantemente foram empenhados meios públicos, à semelhança do que é efetuado por outros países europeus, dado que à data não estava estatuído um formato de contabilização dos respetivos custos, bem como o *software* necessário para o efeito³⁹.

3.4. CASO 3 – FINAL UEFA CHAMPIONS LEAGUE – LISBOA 2014



A final da UEFA *Champions League* (UCL), realizou-se no Estádio da Luz, na cidade de Lisboa, no dia 24 de maio de 2016, onde se defrontaram duas equipas espanholas, Real Madrid e Atlético de Madrid.

Este evento, não se cingiu ao policiamento do jogo em questão, mas sim à segurança de todos os adeptos que se deslocaram à cidade de Lisboa para assistir à referida final.

Sendo o evento realizado na cidade de Lisboa, a segurança do evento ficou a cargo da PSP e em concreto do COMETLIS, tendo o seu início no dia 22 de maio e fim no dia 25 de maio de 2014

A operação de segurança desencadeada pelo COMETLIS, abrangeu dentro do policiamento, os seguintes eventos:

→ *Champions Festival*, que teve lugar na Praça do Comércio nos dias 22, 23 e 24 de maio de 2014, entre as 11h00 e 23h00 e no dia 25 de maio de 2014 entre as 11h00 e as 18h00.

→ Jogo da Final da UCL Feminina entre as equipas de *Tyresso* (Suécia) e *Wolfsburgo* (Alemanha), no Estádio do Restelo, no dia 22 de maio de 2014, às 19h30, seguido de concerto com o artista Anselmo Ralph.

→ Jantar Oficial no Pátio Vila Galé no dia 23 de maio de 2014, às 19h45.

³⁹ Cfr. Ponto (VI), hh., do Relatório de Operações, Cimeira da NATO e EU-EUA, do COMETLIS, de 13 de novembro de 2010.

→ Jogo Final da UCL Masculina entre as equipas do Real Madrid e Atlético de Madrid, ambas de Espanha, que se realizou no Estádio da Luz no dia 24 de maio de 2014 às 19h45.

Uma vez que a final iria ser disputada por dois clubes oriundos da capital espanhola, e dada facilidade de acesso entre as duas capitais, quer de avião, quer de transportes terrestres (carro, autocarro e comboio) havia uma previsão de deslocação de um elevado número de adeptos para a cidade de Lisboa.

Foram ainda criadas duas *Fan Zones* para os adeptos, a do Real Madrid na Praça da Figueira/Rossio e a do Atlético de Madrid, junto ao antigo Palácio da Justiça.

Sendo este um evento desportivo uma final de um campeonato europeu, com a participação de duas equipas estrangeiras, com uma grande cobertura mediática, onde eram esperados milhares de adeptos dos clubes, alguns pertencentes a grupos organizados de adeptos com historial de violência, foi considerado um grande evento, de acordo com a definição constante do Capítulo 2 do presente relatório.

Sendo a missão da PSP garantir a segurança de pessoas e bens durante a realização de todo o evento, foi definido na Ordem de Operações n.º 25/2014 de 22 de maio, do Núcleo de Operações do COMETLIS⁴⁰, o emprego de um dispositivo seguindo o princípio da forte visibilidade e baixa ostensividade.

Para a realização da operação de segurança deste grande evento, o COMETLIS foi reforçado pela Unidade Especial de Polícia e por Equipas de Intervenção Rápida do Comando Metropolitano do Porto, e dos Comandos Distritais de Setúbal, Santarém e Beja.

Havendo a previsão da possibilidade de o efetivo empenhado no policiamento permanecer de serviço por períodos prolongados, foi preparado um reforço alimentar, para o mesmo.

Consultado o Relatório Final da Final da Liga dos Campeões – Lisboa 2014, elaborado pelo Núcleo de Operações do COMETLIS, de 27 de maio de 2014,

⁴⁰ Este documento foi consultado para a elaboração deste trabalho, não fazendo parte do mesmo como anexo, por ter a classificação de RESERVADO.

verifica-se que do mesmo consta uma análise operacional do policiamento, não fazendo referência a custos associados ao evento, no que concerne ao empenho de meios em serviço público, nem dos custos associados ao reforço alimentar distribuído pelo efetivo.

Verifica-se, no entanto, que foi elaborado o Mapa de Custos da Atividade Operacional referente ao jogo da UCL, que teve lugar no Estádio da Luz, onde foram contabilizados o efetivo de remunerado ao policiamento e os elementos da UEP.

Dos dados obtidos do relatório em análise, foi possível aferir que estiveram envolvidos em todo o policiamento 4351 elementos policiais, distribuídos da seguinte forma⁴¹:

Unidade Especial de Polícia		
SO/CI	573	
SO/GOC	61	
SO/CIEXSS	6	
SO/GOE	10	
SO/CSP	52	
UEP	8	
Reforços de outros comandos		
EPP	100 ⁴²	
ISCPSI	31 ⁴³	
COMETPOR	7 EIR	113
CD Setúbal	4 EIR	
CD Beja	2 EIR	
CD Santarém	2 EIR	
COMETLIS		
Policiamento e Ordem Pública	2554	
Trânsito	498	
Investigação Criminal	355	

Tabela 3: Empenho de meios humanos - Final da UEFA Champions League⁴⁴

⁴¹ O Relatório Final apenas faz alusão ao número de polícias envolvidos, não especificando o posto dos mesmos.

⁴² O reforço refere-se a 100 Agentes Provisórios que se encontravam a frequentar o Curso de Formação de Agente.

⁴³ O reforço refere-se a 31 Aspirantes que se encontravam a frequentar o Curso de Formação de Oficiais de Polícia.

⁴⁴ Fonte: Relatório Final da Liga dos campeões – Lisboa 2014, COMETLIS

3.5. METODOLOGIA

O método utilizado para a análise dos três grandes eventos atrás descritos, versou essencialmente sobre a análise documental de ordens preparatórias, diretivas operacionais, ordens de operações, documentos necessários e fundamentais para o planeamento de uma operação policial de segurança, bem como dos respetivos relatórios finais, ferramenta da qual deverá constar uma caracterização do evento, da forma como decorreu o mesmo, meios humanos e materiais envolvidos, com a indicação de recomendações futuras, caso haja essa necessidade.

Assim, a análise dos documentos referentes aos três grandes eventos escolhidos para a realização do presente estudo, teve como objetivo recolher informação dos meios envolvidos e verificar se o seu empenho foi quantificado em termos de custos.

3.6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Após o estudo da documentação escolhida para analisar estes três eventos, tentamos sistematizar a sua informação dando especial ênfase aos itens que podem ser contabilizados, elaborando o quadro resumo conforme Apêndice 1.

Relativamente ao primeiro grande evento analisado, visita oficial e apostólica de Sua Santidade o Papa Bento XVI a Portugal, especificamente nos dias 11 e 12 de maio de 2010, na área de responsabilidade do COMETLIS verificou-se que foi adotado um policiamento de forte visibilidade policial, adotando-se inclusive nos percursos de deslocação de Sua Santidade um cordão policial que consistia na colocação de um elemento policial de 10 em 10 metros.

Na fase de avaliação do policiamento do grande evento em apreço foi feita uma tentativa de contabilização de custos da operação policial de segurança ao evento recorrendo-se ao valor de um serviço remunerado, de acordo com as tabelas em vigor na altura, especificando os postos dos elementos envolvidos.

No que diz respeito à despesa com a alimentação é indicado que foram fornecidos reforços alimentares, não apresentado o seu custo. Quanto à utilização de grades, é apresentado o número de grades utilizadas, mas não o seu custo.

Também se verificou que não foi efetuada a contabilização do número total de viaturas utilizadas neste policiamento.

No que concerne ao policiamento realizado durante a Cimeira da NATO, que decorreu igualmente no ano de 2010, nos dias 19 e 20 de novembro, igualmente na área de responsabilidade do Comando Metropolitano de Lisboa, para o qual foi adotado um policiamento eminentemente ostensivo e dissuasor com grande capacidade reativa, verificou-se que houve novamente uma tentativa de contabilização de custos com o efetivo policial, por carreira, tendo recorrido novamente à tabela de serviços remunerados em vigor na altura. Neste caso é apresentado o custo do reforço alimentar distribuído ao efetivo policial. Quanto à utilização de grades, é apresentada a sua contabilização, indicando que houve o recurso a aluguer deste tipo de material, mas não foram apresentados os seus custos.

Dado que houve reforço de efetivo proveniente de outros Comandos, houve a necessidade fornecer alojamento aos elementos policiais, que foram distribuídos pelas instalações da EPP e pelas instalações do Exército, no Antigo Regimento de Comandos da Amadora. Pese embora esta informação conste do relatório de Operações do COMETLIS, não apresentada a sua contabilização em termos de custos

Para este grande evento, também não são é apresentada a contabilização do total de viaturas empenhadas.

Quanto ao policiamento da Final da UCL e eventos associados, que decorreu na cidade de Lisboa, na área de responsabilidade do COMETLIS, entre os dias 22 e 25 de maio de 2014, cujo policiamento se pautou por uma forte visibilidade e baixa ostensividade, através da consulta do relatório final não foi possível aferir o número de elementos por posto, nem é apresentada uma súmula dos custos com meios humanos e materiais, em serviço público, da operação policial, bem como dos custos com o reforço alimentar distribuído.

3.7 SÍNTESE

Após a análise documental das ordens preparatórias, diretivas operacionais, ordens de operações e relatórios finais, dos eventos estudados, verifica-se que existe uma preocupação de contabilizar o efetivo empenhado nos policiamentos, tendo havido uma tentativa de contabilização de custos nos dois primeiros estudos de caso.

Esta análise permitiu-nos aferir que a PSP dispõe de um instrumento de contabilização de custos do empenho de meios humanos e materiais, nos policiamentos de grandes eventos, o Mapa de Custos da Atividade Operacional.

CAPÍTULO 4

CONTRIBUTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA FERRAMENTA DE CONTABILIZAÇÃO DE CUSTOS

4.1. INTRODUÇÃO

No início do presente estudo propusemo-nos responder à questão se é possível à PSP quantificar o custo do policiamento de um grande evento. Após a análise de três grandes eventos, onde houve o empenho de meios públicos no policiamento e tendo constatado que existe uma ferramenta para contabilizar os mesmos, iremos dedicar o presente capítulo à análise do Mapa de Custos de Atividade Operacional, apresentando a sua evolução, bem como, de acordo com a nossa perceção, indicar o que deverá ser contabilizado neste mapa e de que forma.

4.2. MAPA DE CUSTOS DE ATIVIDADE OPERACIONAL

Aquando da realização de dois grandes eventos, a Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI e a Cimeira da NATO, onde houve um grande empenho meios policiais humanos e materiais, em serviço público, sem que tivesse havido uma contabilização do custos inerentes à operação de segurança montada pela PSP, foi sugerido no Relatório de Operações da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI e Cimeira da NATO, elaborados pelo COMETLIS que “seria profícuo verificar os custos inerentes a este Policiamento, à semelhança do que é efetuado em alguns países Europeus, no entanto, não está estatuído o formato para que esta contabilização deverá observar, bem como não está disponível o *software* necessário para o efeito”⁴⁵

⁴⁵ Relatório do Policiamento da Visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI à cidade de Lisboa (11 e 12 de maio), de 2 de junho de 2010, ponto (V), f e Relatório de Operações Cimeira da NATO e Cimeira EU-EUA, de 13 de novembro de 2010, ponto (VI), hh.

No ano de 2012, aquando da difusão da Diretiva da Unidade Orgânica de Operações e Segurança 01/2012, de 1 de março, da Direção Nacional, surge como anexo o Mapa de Custos da Atividade Operacional, com o propósito de contabilizar e recolher informação de forma permanente, dos custos do empenhamento de meios policiais em ações policiais planeadas que fossem classificadas como grande evento.

O Mapa de Custos da Atividade Operacional foi disponibilizado em formato *excel*, e deveria ser preenchido um por cada evento e arquivado no Comando, para consulta e comunicação à Direção Nacional da PSP sempre que fosse solicitado.

Conforme explanado na referida Diretiva, o anexo seria atualizado sempre que os valores das fórmulas de cálculo sofressem alterações.

De acordo com este Mapa de Custos da Atividade Operacional eram contabilizados os meios humanos empregues no policiamento, na fase de planeamento do evento, e durante a sua realização, quer fossem empregues meios humanos em serviço público, quer em serviço remunerado, contabilizando ainda os elementos de reforço da Unidade Especial de Polícia. Quanto ao material empregue no policiamento do grande evento eram também contabilizadas as viaturas utilizadas, bem como o número de quilómetros percorridos, a utilização de grades e de canídeos, permitindo ainda a contabilização de outro material empregue que não se enquadrasse dentro de uma das categorias já descritas.

Para melhor entendimento, preenchamos o Mapa de Custos da Atividade Operacional de 2012, com os valores de 1, quer para o número de efetivo, quer para as horas de serviço, bem como para o número de viaturas e quilómetros percorridos para alcançar os valores estipulados pela Direção Nacional⁴⁶.

	Oficial	Chefe	Agente
Serviço Público (€)	17,21	13,88	12,55
Serviço Remunerado Diurno (€)	8,15	6,75	5,76
Serviço Remunerado Noturno (€)	12,24	10,12	8,64
Elementos UEP (€)	35,68	29,22	26,6

Tabela 4: Valores por hora do efetivo policial segundo Mapa de Custos da Atividade Operacional de 2012.

⁴⁶ Vide Anexo 3.

Para melhor entender a evolução do Mapa de Custos da Atividade Operacional consultámos as Diretivas da Unidade Orgânica de Operações e Segurança de 2012 até 2016.

Desta forma observámos que no ano de 2013 o Mapa de Custos da Atividade Operacional⁴⁷, sofreu alterações quanto à sua estrutura e forma de contabilização dos custos do efetivo, apresentando diferentes valores no que diz respeito ao efetivo da UEP, e do valor do serviço remunerado, mantendo as instruções quanto ao seu preenchimento e arquivamento⁴⁸.

	Oficial	Chefe	Agente
Serviço Público (€)	17,21	13,88	12,55
Serviço Remunerado Diurno (€)	10,5	9,5	9,0
Serviço Remunerado Noturno (€)	15,0	13,5	12,93
Elementos UEP (€)	18,47	15,34	14,05

Tabela 5: Valores por hora do efetivo policial segundo Mapa de Custos da Atividade Operacional de 2013.

No ano de 2014, aquando da difusão da Diretiva Operacional da Unidade Orgânica de Operações e Segurança, de 10 de janeiro de 2014, verificou-se que o Mapa de Custos da Atividade Operacional em anexo à mesma, sofreu uma considerável alteração, quer na estrutura, quer na forma de contabilização dos custos.

De acordo como referido mapa, deixou-se de contabilizar o efetivo empenhado em serviço remunerado, passando a constar apenas o efetivo empenhado em serviço público. Mantém-se, no entanto, a diferenciação da fase do planeamento, da fase da execução da operação policial e do efetivo da UEP, especificando neste caso a subunidade operacional a que o efetivo pertence.

Verifica-se também que o cálculo do valor dos recursos humanos empenhados passou a ser efetuado com base na tabela de remunerados em vigor à data da realização do evento, englobou-se no transporte os Carros Patrulha, as Carrinhas

⁴⁷ Difundido em anexo à Diretiva da Unidade Orgânica de Operações e Segurança para 2013, de 12 de fevereiro.

⁴⁸ Vide Anexo 4.

utilizadas para o transporte das Equipas de Intervenção Rápida, ou transporte de pessoal (TP9), as viaturas pesadas de transporte de passageiros (TP12+) e os motociclos. Para o cálculo do valor do transporte passou a ser utilizada a Convenção de Preços do Serviço de Transporte de Passageiros em Táxi⁴⁹, cujo valor apresentado é de aproximadamente €0,47 por quilómetro, mantendo-se a contabilização de grades e canídeos.

À semelhança dos mapas dos anos anteriores, preenchemos os campos do mapa de custos com o valor 1, quer para os meios humanos e materiais para perceber qual o valor por hora do empenho dos meios acima referidos, tendo verificado que automaticamente apenas é contabilizado o total de meios empenhados, não apresentando automaticamente valores para os custos associados ao evento⁵⁰.

Analisando o Mapa de Custos da Atividade Operacional difundido pela Diretiva Operacional da Unidade de Operações e Segurança de 2015, de 15 de janeiro e o mapa anexo à Diretiva Operacional da Unidade de Operações e Segurança de 2016, de 15 de janeiro, verifica-se que os mesmos são iguais ao mapa difundido no ano de 2014, não sofrendo alterações na sua estrutura, nem nas instruções de preenchimento e arquivo.

Foi efetuado o seu preenchimento tal como nos mapas dos anos anteriores, tendo-se chegado à conclusão que os Mapas de 2015 e 2016 também não apresentam automaticamente os valores do empenho de meios em serviço público, no policiamento de um grande evento⁵¹.

4.3. O QUE DEVERÁ SER CONTABILIZADO

Tendo verificado que já existe na PSP um instrumento que permite contabilizar os custos do empenho de meios no policiamento de grandes eventos e sendo o objetivo principal do presente trabalho identificar indicadores que permitam criar um

⁴⁹ Convenção assinada em 27 de dezembro de 2012, por representantes da Direção-Geral das Atividades Económicas, Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros e Federação Portuguesa do Táxi – FPT.

⁵⁰ Vide Anexo 5.

⁵¹ Vide Anexo 6 para o ano de 2015 e Anexo 7 para o ano de 2016.

instrumento de gestão, por forma a contabilizar em termos de custo o empenho de meios humanos e materiais propomo-nos identificar, o que no nosso entender, deverá ser contabilizado por forma a que esta ferramenta possa ser útil na fase do planeamento operacional de um grande evento, permitindo otimizar a afetação de meios públicos no seu policiamento.

Após a análise dos Mapas de Custos da Atividade Operacional difundidos desde o ano de 2012 até ao presente verificou-se que o seu formato e forma de contabilização dos custos foi alterada, apresentado diferenças de contabilização dos meios humanos e materiais empenhados, bem como na forma de contabilização dos seus custos.

Assim, propomos que para a contabilização dos custos dos meios empregues no policiamento de grandes eventos ,deverão ser considerados os meios humanos empenhados, diferenciados por carreira, desde o dia do início do planeamento do policiamento, devendo por isso ser contabilizados os elementos e o tempo despendido na fase preparatória do evento, efetuando a diferenciação por tipo de serviço⁵², e a indicação dos elementos da Unidade Especial de Polícia, distinguindo o empenho do efetivo das diferentes subunidades operacionais⁵³.

Ainda relativamente ao efetivo empenhado, deverá ser efetuada a contabilização do número de horas de serviço, bem como o valor de ajudas de custo, no caso em que o Comando de origem recebe reforço de outros Comandos, bem como a despesa com o seu alojamento.

Atendendo à existência de grandes eventos cujo policiamento é na sua totalidade em serviço público, e outros em que se verifica o empenho de elementos policiais em serviço público e elementos de serviço remunerado, somos do entendimento que se deverá manter no mesmo mapa as duas situações, à semelhança do que ocorreu nos mapas de contabilização da atividade operacional nos anos de 2012 e

⁵² Por diferentes tipos de serviço, entenda-se patrulha, trânsito, investigação criminal, equipas de intervenção rápida, *spotters*, tal como é apresentado nos mapas de custo da atividade policial dos anos de 2014 a 2016.

⁵³ As Subunidades Operacionais da Unidade Especial de Polícia, encontram-se descritas no art. 41.º, n.º 1 da Lei 53/2007, de 31 de agosto, Lei Orgânica da PSP, e são o Corpo de Intervenção, o Grupo de Operações Especiais, o Corpo de Segurança Pessoal, o Centro de Inativação de Engenheiros Explosivos e Subsolo e o Grupo Operacional Cinotécnico.

2013, privilegiando a estrutura do Mapa de Custos da Atividade Operacional de 2013.

No que concerne especificamente à contabilização dos custos, que este deverá recair sobre o custo padrão/hora, por carreira e ainda por especialidade, no que concerne aos elementos da UEP.

Segundo o estudo apresentado por Silva L. (2015, p.48) para calcular o custo padrão deverão ser tidos em conta os seguintes encargos com o efetivo policial:

Encargos Globais	Remuneração Base (RB)
	Suplemento por Serviço nas Forças de Segurança (SSFS)
	Outros Suplementos (OS)
	Subsídio de Refeição (SR)
	Subsídio de Férias e de Natal (SFN)
	Subsídio Fardamento (SF)
	Caixa Geral de Aposentações – Entidade Patronal (CGA)
	Segurança Social – Entidade Patronal (SS)

Figura 2: Encargos globais considerados na determinação do custo padrão/hora⁵⁴

Para cálculo do custo padrão, segundo Silva, é necessário apurar a taxa de absentismo, do efetivo com funções policiais, que se obtém a partir da seguinte fórmula:

$$TA = \frac{\text{dias de ausência (exceto férias)}}{\text{dias úteis de trabalho} \times \text{efetivo}}$$

Tendo em conta a os encargos globais com o efetivo e a taxa de absentismo, aplicando a seguinte fórmula é então obtido o custo padrão:

$$\text{Custo Padrão} = \frac{RB + SSFS + OS + SR + SFN + SF + CGA + SS}{228 \text{ dias} \times 8 \text{ horas} \times (1 - TA) \times \text{Total Efetivo}}$$

Figura 3: Fórmula de calculo do custo padrão/hora⁵⁵

⁵⁴ Fonte: Silva, L. 2015, p. 48.

⁵⁵ Fonte: Silva, L. (2014). A presente fórmula aplica-se para o ano de 2014.

A fórmula apresentada foi elaborada para o ano de 2014 e, no nosso entender deverá ser atualizada anualmente no item de dias de trabalho⁵⁶, bem como o período de horas de trabalho diário, atendendo a que período normal de trabalho da PSP, atualmente é de 36 horas semanais⁵⁷, o que perfaz 7 horas e 20 minutos diariamente.

No nosso entender, para que se possa ter uma perspetiva o mais próximo da realidade, deverá ser calculado o custo padrão/hora por carreira, especificando o valor para o efetivo da UEP⁵⁸ e atualizado anualmente face aos valores do ano anterior.

Havendo necessidade de fornecer reforço alimentar aos elementos envolvidos no policiamento, este também deverá ser contabilizado, seja pelo valor da refeição ou do fornecimento de géneros alimentares.

Relativamente ao valor sobre o qual deverá ser calculado o custo do empenho de viaturas, defendemos que se deverá recorrer aos valores apresentados pelo Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico Financeiro, que mensalmente difunde em formato *dashboard*⁵⁹, sobre a atividade da frota de veículos⁶⁰, estipulando assim o valor por quilómetro, consoante a categoria do veículo.

De acordo com os dados fornecidos pelo GPC, apresentamos os valores que deverão ser contabilizados por quilómetro consoante a tipologia da viatura.

Os dados fornecidos pelo GPC sobre os custos com viaturas por 100km's percorridos, refletem os encargos com combustível e manutenção das mesmas.

Para contabilização destes custos, as viaturas deverão ser diferenciadas por categorias, ligeiros, motociclos e pesados, indicando os quilómetros percorridos. Deverá também ser contabilizada a despesa com portagens.

⁵⁶ Para cada ano, deverão ser contabilizados os dias úteis de trabalho e descontar os 22 dias de férias, legalmente atribuídos de acordo com o n.º 2, do artigo 32.º, do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

⁵⁷ Cfr. n.º 1, do Artigo 57, do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

⁵⁸ Analisando o Mapa de Custos dos anos de 2012 e 2013, verifica-se que esta diferenciação de custos já foi efetuada.

⁵⁹ Vide Anexo 8.

⁶⁰ Conforme estipulado na Diretiva da Unidade Orgânica de Logística e Finanças para 2016, de 16 de maio de 2016.

CATEGORIA	Encargos €/Km
Todos	0,16
Ligeiros	0,16
Motociclos	0,16
Pesados	0,34
Outros	0,5

Tabela 6: Encargo de viatura por Quilómetro – Ano 2015⁶¹

Havendo a necessidade de utilização de grades de contenção, somos do entendimento que deverá ser contabilizado o número de grades utilizadas, ou no caso de se verificar, o custo do seu aluguer.

Importa também referir que, para determinados eventos, são criadas, por decisão governamental, as Estruturas de Missão, por forma a preparar e organizar esses eventos, tal como se verificou aquando da realização da Cimeira da NATO, 2010. Esta estrutura visa apoiar a organização do evento, nomeadamente suportando a despesa do aluguer de equipamentos especiais, tais como, pórticos detetores de metais, aparelhos de RX, entre outros, utilizados na segurança do evento, bem como no fornecimento de refeições.

A despesa relativa à utilização de meios aéreos (helicóptero) por parte da PSP, não recai diretamente no seu orçamento, na medida em que é a ANPC, que efetua a gestão integrada do dispositivo permanente no que respeita à locação de meios para a prossecução das missões de interesse do MAI⁶², onde se insere a PSP.

De acordo com o contrato celebrado para o efeito⁶³, o valor/hora de voo dos meios aéreos é de €5333.

Estes encargos não se refletem diretamente no orçamento da PSP, no entanto, somos do entendimento que também deverão ser contabilizados na fase de planeamento do policiamento de um grande evento, na medida em que afetam

⁶¹ Vide Anexo 9.

⁶² Cfr, Artigo 4º, do Decreto-Lei n.º 57/2013, de 19 de abril

⁶³ Contrato Aquisição dos Serviços de Operação, de Gestão da Continuidade da Aeronavegabilidade e de Manutenção dos Meios Aéreos Pesados Próprios Para Missões do Ministério da Administração Interna.

diretamente os custos da operação, o que condiciona tomada de decisão da modalidade de ação a escolher.

Efetivo	Número de polícias por carreira e especialidade	Horas de serviço	Ajudas de custo	Despesa com alojamento
Alimentação	Número de refeições e reforços alimentares	Valor das refeições e reforços alimentares		
Alojamento	Número	Valor/dia		
Viaturas	Número de viaturas por tipologia	Quilómetros percorridos	Portagem	Combustível
Grades	Número de grades.	Valor	Valor aluguer	
Equipamento especial	Nº de equipamento	Valor/hora ou valor/dia		

Quadro n.º 2: Resumo dos itens que deverão ser contabilizados no policiamento de grandes eventos.

4.4. SÍNTESE

No presente Capítulo apresentámos a evolução do Mapa de Custos da Atividade Operacional, desde ao ano de 2012, até ao presente, bem como tentámos identificar indicadores através dos quais se possa calcular o valor padrão dos itens que deverão ser contabilizados aquando da realização do policiamento de um grande evento, focando a nossa análise no custo do efetivo policial e das viaturas utilizadas.

Face à complexidade que a contabilização dos custos de um policiamento apresenta, e na tentativa de alcançar um maior rigor na forma como os custos inerentes ao policiamento de grandes eventos empenhando meios em serviço público, é nossa convicção que o modelo que vigorou no ano de 2013, é o que melhor se adequa à realidade, devendo os seus valores serem atualizados anualmente face aos custos/padrão calculados para cada item.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1. INTRODUÇÃO

A organização do policiamento de grandes eventos envolve diversas etapas desde o início do planeamento até à sua execução. Ao longo do processo de decisão, por parte de quem planeia o policiamento, são tidos em consideração alguns fatores que ponderam na escolha da modalidade de ação a adotar, nomeadamente a avaliação do risco, segundo a qual, poderá levar a que na fase de planeamento sejam empenhados um maior ou menor número de meios humanos e materiais.

Sendo os meios da PSP escassos e limitados e disponíveis, pretendeu-se verificar se num policiamento, para o qual sejam empenhados apenas meios em serviço público, **é possível à PSP quantificar o custo do policiamento de um grande evento** (negrito do autor), sendo esta a pergunta de partida do presente estudo.

Para alcançar tal desiderato foram analisadas as ordens de operações e relatórios finais de três grandes eventos que decorreram na área de responsabilidade do COMETLIS, onde houve o empenhamento de meios humanos e materiais em serviço público: a visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI, a Portugal; a Cimeira da NATO, ambos no ano de 2010 e a Final da UEFA *Champions League* no ano de 2014.

5.2. CONFIRMAÇÃO DOS OBJETIVOS

Com o intuito de alcançar a resposta à pergunta de partida, foi estabelecido como objetivo geral do presente estudo identificar indicadores que permitam criar um instrumento de gestão, por forma a contabilizar em termos de custo o empenho de

meios humanos e materiais, na fase de planeamento de um grande evento, permitindo determinar a afetação de meios operacionais, otimizando assim a afetação de meios públicos.

Parece-nos que o objetivo terá sido alcançado, uma vez que foi possível identificar um instrumento de gestão já em uso na PSP, o Mapa de Custos da Atividade Operacional, que permite contabilizar o custo do empenho de meios humanos e materiais, em serviço público, no policiamento de grandes eventos. Este mapa é elaborado desde o ano de 2012 aquando a realização de um grande evento, numa perspetiva de contabilizar os custos finais da operação, não tanto na fase de planeamento.

Somos do entender que este instrumento poderá ser utilizado na fase de planeamento do policiamento, no entanto deverá ser alterado na sua estrutura atual, aproximando-se do mapa que vigorou no ano de 2013, por forma a integrar os custos quer em serviço público, quer em serviço remunerado. Na forma de contabilização deverão então ser definidos custos padrão para os meios humanos, diferenciados por carreira e por especialidade, nomeadamente os elementos da UEP, bem como definir o custo padrão dos meios materiais em função da despesa que a sua manutenção acarreta para a PSP, como por exemplo o caso das viaturas policiais.

5.3. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

Partindo da pergunta inicial que esteve na base do presente estudo, foram elaboradas cinco perguntas derivadas, identificadas no Capítulo 1.

Após a análise da documentação tida em consideração na abordagem do tema em estudo permite-nos concluir que a PSP tem um instrumento para a contabilização de custos, do empenhamento de meios humanos e materiais no policiamento de grandes eventos, criado desde o ano de 2012 e com as alterações identificadas no Capítulo 4, o Mapa de Contabilização da Atividade Operacional, infirmando assim a primeira hipótese colocada, de que este instrumento de contabilização, enquanto ferramenta de trabalho, é inexistente.

A segunda pergunta derivada reflete sobre a vantagem para o desempenho da PSP, em ter um instrumento de contabilização do custo do empenhamento de meios humanos e materiais no policiamento de grandes eventos. No nosso entender, esta instrumento apresenta vantagens, na medida em que permite determinar qual o custo de um policiamento, tanto mais que, tal como refere a Diretiva da Unidade Orgânica de Logística e Finanças para 2016, “O ano económico de 2016 (...) determinará a manutenção do esforço adicional no que toca ao rigor gestor dos recursos da Instituição, atendendo que a dotação orçamental atribuída configura uma redução de 2% face à despesa efetivamente realizada no exercício económico de 2015”⁶⁴.

Quanto à terceira pergunta derivada, e de acordo com as conclusões apresentadas no Relatório de Operações elaborado pelo COMETLIS, relativamente ao policiamento da Cimeira da NATO, especificamente no aluguer de grades de contenção, assunto abordado no Capítulo 3, permite-nos reforçar a nossa convicção de que em determinadas situações, e para determinado tipo de meios materiais, considerando o custo benefício, podemos recorrer a serviços contratados, outsourcing, para o empenho de meios materiais

Finalmente, propusemo-nos responder à quinta pergunta derivada, no sentido de aferir se deverá haver uma avaliação do risco para cada evento e consoante essa avaliação, equacionar a afetação de meios. Conforme o explanado no Capítulo 2 a avaliação do risco irá influenciar na tomada de decisão da modalidade de ação, na medida em que esta avaliação é determinante para equacionar a afetação de recursos. Será então, que após efetuada a avaliação do risco, que será possível efetuar uma análise do custo benefício do empenho de meios, e consequentemente, promover uma gestão eficiente dos recursos disponíveis.

Foi também possível verificar através das ordens de operações dos casos de estudo, que a avaliação do risco integra uma das fases do processo de decisão policial, sendo determinante para a decisão da escolha do modelo de policiamento adequado para cada evento.

⁶⁴ Ponto 1. e. da Diretiva da Unidade Orgânica de Logística e Finanças para 2016.

5.4. REFLEXÕES FINAIS

Na análise dos casos de estudo apresentados no Capítulo 3 verificámos que depois de ser definida a modalidade de ação e o modelo de policiamento que se pretende adotar, foram empenhados meios para além da capacidade do COMETLIS, tendo havido a necessidade de recorrer quer ao efetivo da UEP, quer ao efetivo proveniente de outros Comandos, sem que para tal fosse equacionado o custo do empenho deste efetivo.

Atendendo ao panorama económico e financeiro que o país atravessa, o que também se reflete no orçamento disponível para a PSP, consideramos que a contabilização do custo do empenho de meios humanos e materiais, na fase de planeamento, poderá ser uma boa prática e alcançar um maior nível de eficiência na afetação dos recursos disponíveis, bem como, na ponderação da possibilidade de recorrer a serviços na modalidade de *outsourcing*, confirmando assim a nossa segunda hipótese de que esta ferramenta é importante na medida em que nas boas práticas de gestão e planeamento, o custo/eficácia tem um impacto na escolha das modalidades de ação.

5.5. RECOMENDAÇÕES

No Capítulo 4 apresentámos a evolução do Mapa de Custos da Atividade Operacional existente desde o ano de 2012, que deverá ser preenchido sempre que se realizar um grande evento, ficando em arquivo no respetivo Comando.

De acordo com o presente estudo somos da opinião que o Mapa de Custos da Atividade Operacional deverá ser reavaliado, na sua forma de apresentação de dados, bem como na forma de contabilização de custos, tal como apresentado no Capítulo 4, definindo anualmente, valores padrão para cada item a ser contabilizado, face ao real valor de custo para a PSP, tal como aconteceu nos anos de 2012 e 2013, devendo continuar a ser difundido com a Diretiva Operacional da Unidade Orgânica de Operações e Segurança.

Existindo esta ferramenta, somos também da opinião que este instrumento deveria fazer parte integrante do planeamento do policiamento de grandes eventos, permitindo assim, ter uma noção dos custos da operação, e identificar, de forma

sustentada, soluções que incrementem a eficiência, na aplicação dos recursos disponíveis.

Um dos casos estudados foi a visita de Sua Santidade o Papa Bento XVI a Portugal, em concreto na visita que decorreu na cidade de Lisboa, no ano de 2010. Tendo sido neste evento que se levantou, inicialmente, a questão de contabilização dos custos da operação, e tendo a PSP uma ferramenta que permite avaliar os custos do empenho de meios humanos e materiais no policiamento de um grande evento, deixamos a recomendação de este modelo poder ser adotado aquando da visita de Sua Santidade o Papa Francisco que se realizará em maio do ano de 2017.

5.6. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

Na realização do presente relatório, e atendendo à limitação temporal, optámos por nos cingir apenas à consulta de ordens preparatórias, diretivas operacionais, difundidas pela Direção Nacional, e ordens de operações e respetivos relatórios elaborados pelo Núcleo de Operações do COMETLIS, e não estudar as ordens de operações e respetivos Relatórios elaborados pelas Divisões Policiais empenhadas no policiamento.

Também no que concerne à definição do valor padrão /hora dos elementos policiais, não nos foi possível, até à conclusão do presente Relatório Final aceder aos dados referentes ao ano 2015, para que pudéssemos apresentar valores atualizados.

5.7. INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Sendo nossa convicção que a avaliação dos custos de empenho de meios humanos e materiais em serviço público, no policiamento de um grande evento, na fase de planeamento, poderá ser uma boa prática de gestão, visando a otimização a afetação de meios públicos disponíveis, sugerimos a materialização deste estudo para investigações futuras.

Lisboa, 20 de junho de 2016

Ana Margarida Matias Leal de Jesus

Comissário

BIBLIOGRAFIA

- Barañano, A.M. (2004). Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão: Manual de apoio à realização de trabalhos de investigação. Lisboa: Sílabo, 2004.
- Borges, A., & Rodrigues, J. A. (2014). Contabilidade e Finanças para a Gestão (5ª edição). Lisboa: Áreas Editora.
- Carvalho, J. C. (2004). A lógica da Logística. Lisboa. Edições Sílabo.
- Carvalho, J. C. (2012). Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento. Lisboa Edições Sílabo.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence* e Segurança Interna. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Frade, C. M. (2003). Gestão das Organizações Públicas e Controlo do Imobilizado. Lisboa: Áreas Editora.
- Moura, P. (2011). A Análise do Risco no Planeamento Operacional. Trabalho Final Inédito do 3º Curso de Direcção e Estratégica Policial Lisboa: ISCPsi
- Pereira, A., Poupá, C. (2003). Como escrever uma tese, monografia ou livro científico: usando o Word. Lisboa: Sílabo.
- Pereira, M.J., Neves, J. (2005). Estratégia e Gestão Policial em Portugal. Oeiras: INA.
- Sarmento, M. (2013). Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada (3.ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Silva, L. (2015). Afetação de recursos da Polícia de Segurança Pública nos espetáculos desportivos de risco elevado: uma avaliação económica. Relatório Final 1º CCDP.
- Ramos, C. (2005) O processo de Decisão Policial no âmbito da Actividade Operacional: Uma nova abordagem. Trabalho no âmbito do Curso de Direcção e Estratégica Policial. Oeiras: ISCPsi/INA
- Torres, J. (2011). Segurança “*Just In Time*”: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva. *Politeia – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, pp.235-247
- Torres, J. M. (2014). Não temos de ser alemães. Lisboa: Matéria-prima.
- Tzu, S. (2015). A Arte da Guerra. Alfragide: Leya, SA.
- UNICRI (2007). Manual IPO – Modelo de Planeamento da Segurança, tradução em português. ISCPsi
- UNICRI (2011). Fundações da casa europeia para Segurança dos Grandes eventos Manual para a Coordenação Internacional da Investigação sobre Segurança de Grandes Eventos. Lisboa: ISCPsi

Polícia de Segurança Pública (2012) Grandes Opções Estratégicas 2013-2016. Consultado em 9 março de 2016.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Grandes%20Op%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas%202013-2016.pdf>

Polícia de Segurança Pública (2013) Estratégia para as Tecnologias de Informação e Comunicação na PSP 2013 – 2016. Consultado em 9 de março de 2016.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Estrat%C3%A9gia%20TIC%20PSP%202013-2016.pdf>

Polícia de Segurança Pública (2013) Visão Global de Operacionalização da Estratégia para as TIC na PSP. Consultado em 9 de março de 2016.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Operacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20Estrat%C3%A9gia%20TIC-%20Vis%C3%A3o%20Global.pdf>

Polícia de Segurança Pública (2013) Plano de atividades para 2014. Consultado a 9 de março de 2016.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/2014%20-%20Plano%20de%20Atividades%20da%20PSP.pdf>

Polícia de Segurança Pública (2015) Relatório de atividades 2014. Consultado a 9 de março de 2016.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/2014%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20PSP.pdf>

APÊNDICES

APÊNDICE 1

QUADRO RESUMO DA ANÁLISE COMPARATIVA DOS EVENTOS ESTUDADOS

	Visita Papa Bento XVI	Cimeira NATO	Final <i>Champions League</i>
Modelo de policiamento	Forte visibilidade, baixa ostensividade.	Eminentemente ostensivo.	Forte visibilidade, baixa ostensividade.
Despesa efetivo (serviço público)	Tentativa de contabilização.	Tentativa de contabilização.	Não é apresentada.
Despesa alimentação	Apresenta número de reforços alimentares, mas não o seu custo.	Apresenta número de reforços alimentares, e respetivo custo.	Não apresenta número de reforços alimentares distribuídos nem o seu custo.
Grades	Apresenta contabilização do número de grades utilizadas, não apresenta custos.	Apresenta contabilização do número de grades, não apresenta custos. Refere que se recorreu ao aluguer deste material.	Não apresenta contabilização do uso de grades.
Viaturas	Não apresenta contabilização	Não apresenta contabilização	Não apresenta contabilização
Alojamento	Sem referência	Fornecido não contabilizado	Sem referência
Meio aéreo	Utilizado, não apresenta custos	Utilizado, não apresenta custos	Sem referência

ANEXOS

ANEXO 2

PROGRAMA OFICIAL DA CIMEIRA DA NATO 2010

SEXTA-FEIRA, 19 DE NOVEMBRO DE 2010

Recepção de boas-vindas para Chefes de Estado e/ou de Governo, Chefes de Delegação, o Secretário-geral, Ministros e Conjuges

Reunião de Chefes de Estado e/ou de Governo do CAN

Sessão de abertura da Reunião de Chefes de Estado e/ou de Governo do CAN (Conselho do Atlântico Norte)

- Com a participação do Presidente do Conselho da União Europeia
- Cobertura mediática em sistema de pool da cerimónia e discursos de introdução
- Cerimónia de homenagem aos Militares ao serviço da OTAN nos teatros de operações da OTAN
- Intervenção de abertura do Secretário-geral
- Boas-vindas do país anfitrião

Fim da cobertura mediática

- Discurso do Presidente da Assembleia Parlamentar da OTAN

Sessão de trabalho do CAN

Fim da sessão de trabalho

Fotografia de família

Conferência de imprensa do Secretário-geral

Jantar de trabalho do CAN

Jantar de trabalho do CAN para Chefes de Estado e/ou de Governo presidido pelo Secretário-geral e pelo Presidente da República Portuguesa

Jantar de trabalho informal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da OTAN e para Altos Representantes da UE, presidido pelo Vice Secretário-geral.

Jantar de trabalho informal dos Ministros da Defesa, presidido pelo Ministro da Defesa de Portugal.

SÁBADO, 20 DE NOVEMBRO DE 2010

Reunião de Chefes de Estado e/ou de Governo sobre o Afeganistão

- Com a participação do Presidente do Afeganistão, do Secretário-geral das Nações Unidas, do Presidente do Conselho da UE, do Presidente da Comissão Europeia, do Presidente do Banco Mundial e do Japão.

Sessão de abertura da Reunião de Chefes de Estado e/ou de Governo sobre o Afeganistão.

- Cobertura mediática em sistema de pool, para os discursos de abertura do Secretário-geral

Fim da cobertura mediática

Sessão de trabalho

Fim da sessão de trabalho

Conferência de Imprensa com o Secretário-geral, o Presidente Karzai e o Secretário-geral das Nações Unidas Ban Ki Moon

Reunião de Chefes de Estado e/ou de Governo do CAN

Sessão de trabalho dos Chefes de Estado e/ou de Governo do CAN

- Com a participação do Presidente do Conselho da UE

Reunião de Chefes de Estado e/ou de Governo do Conselho OTAN-Rússia

Sessão de abertura da reunião de Chefes de Estado e/ou de Governo do Conselho OTAN-Rússia

- Cobertura mediática em sistema de pool, para os discursos de abertura pelo COR

Fim da cobertura mediática

Sessão de trabalho

Fim da Sessão de trabalho

Conferência de Imprensa do Secretário-geral

Fonte: <http://www.natolisboa2010.gov.pt/pt/cimeira/programa/>, consultado a 6 de junho de 2016

ANEXO 9

ENCARGOS COM FROTA AUTOMÓVEL

Encargos por 100Km (combustível e manutenção) - Ano de 2015		
CATEGORIA	TIPO DE ATIVIDADE	Encargos 100Km
Todos	Todos	16,32 €
Ligeiros	Todos	16,22 €
Ligeiros	Patrulha	15,89 €
Motociclos	Todos	15,66 €
Pesados	Todos	33,78 €
Outros	Todos	50,23 €

Fonte: Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico Financeiro