

Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR)

Relatório n.º 04 /2021

2ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 19/2019 – AUDIT

15 de abril de 2021



Fonte: ©Lucília Monteiro / VISÃO

“Com que brilho e inspiração copiosa a compusera o divino Artista que faz as serras, e que tanto as cuidou, e tão ricamente as dotou, n'este seu Portugal bem-amado! A grandeza igualava a graça. Para os vales, poderosamente cavados, desciam bandos de arvoredos, tão copados e redondos, d'um verde tão moço que eram como um musgo macio onde apetecia cair e rolar. Dos pendores, sobranceiros ao carreiro fragoso, largas ramadas estendiam o seu toldo amável, a que o esvoaçar leve dos pássaros sacudia a fragrância. Através dos muros seculares, que sustem as terras liados pelas heras, rompiam grossas raízes coleantes a que mais hera se enroscava. Em todo o torrão, de cada fenda, brotavam flores silvestres.”

Eça de Queiroz
“A cidade e as serras”



ÍNDICE

SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES	11
Conclusões	11
Observações de auditoria.....	12
Recomendações	14
Exercício do contraditório.....	15
1 INTRODUÇÃO.....	19
1.1 Objetivos e âmbito.....	19
1.2 Metodologia	19
1.3 Condicionantes	20
2 ENQUADRAMENTO	23
2.1 Os Incêndios Rurais.....	23
2.2 Proteção Civil – quadro legal e institucional.....	25
2.3 Medidas aprovadas no âmbito da reforma da prevenção e combate a incêndios rurais	27
2.3.1 Transição para o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais.....	27
2.3.2 Objetivos, calendarização, entidades, orçamento e financiamento	29
2.4 Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais - DECIR.....	30
3 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	33
3.1 A reforma do sistema de prevenção e combate aos incêndios rurais não se encontra integralmente concretizada.....	33
3.2 As medidas não estão inseridas num adequado modelo de planeamento, monitorização e avaliação.....	35
3.3 Nem todas as medidas preconizadas para melhor prevenção e combate de incêndios rurais foram realizadas como previsto.....	40
3.4 O planeamento e a execução do combate a incêndios rurais melhoraram, mas carecem de uma visão mais integrada e de melhorias de desempenho no terreno.....	45
3.5 O DECIR assenta numa multiplicidade de sistemas de informação, sem uniformização de conteúdos e acarretando a dispersão da informação	50
3.6 Não existe um sistema que permita apurar os custos da prevenção e combate aos incêndios	52
3.7 Não obstante o DECIR ser objeto de acompanhamento, os mecanismos de avaliação não estão suficientemente institucionalizados	54
3.8 Os dispositivos de combate a incêndios rurais têm vindo a ser reforçados em meios humanos, terrestres e aéreos.....	54
3.9 A capacitação dos meios humanos de combate aos incêndios tem sido objeto de atenção, embora deva ser aprofundada	57



3.10 Apesar do reforço da disponibilidade de meios aéreos em 2018 e 2019, não houve capacidade de resposta total.....	58
3.11 Entre os sistemas de comunicações utilizados, a rede SIRESP satisfaz atualmente as principais necessidades de comunicação de emergência, antevendo-se alterações no modelo tecnológico e de gestão	61
3.12 Regista-se uma diminuição na ocorrência de incêndios	66
3.13 Foram acionados meios de cooperação internacional, designadamente com a UE e Espanha.....	68
5 DECISÃO	71
ANEXOS.....	75
ANEXO 1 – Metodologia	76
ANEXO 2 – Glossário.....	77
ANEXO 3 – Principais APC e suas Competências	Erro! Marcador não definido.
ANEXO 4 –Diretiva Única de Prevenção e Combate.....	Erro! Marcador não definido.
ANEXO 5 – Organização global da resposta.....	Erro! Marcador não definido.
ANEXO 6 – Evolução dos RH, Meios terrestres e aéreos no SGIF.....	84
ANEXO 7 – Comparação do número de Incêndios e Área ardida nos Países da Europa	85
ANEXO 8 – Emolumentos.....	86
ANEXO 9 – Exercício do contraditório.....	87

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais
AHB	Associações Humanitárias de Bombeiros
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
APC	Agente de Proteção Civil
AR	Assembleia da República
ATI	Ataque inicial
ATA	Ataque ampliado
C ₂	Comando e Controlo
CB	Corpos de Bombeiros
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDOS	Comandos Distritais de Operação e Socorro
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CNEPC	Comando Operacional Nacional de Emergência e Proteção Civil
CONEPC	Comandante Operacional Nacional de Emergência e Proteção Civil
CTI	Comissão Técnica Independente
DCI	Dotação centralizada do Ministério das Finanças
DECIR	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais
DIOPS	Dispositivo Integrado das Operações de Proteção e Socorro
DON	Diretiva Operacional Nacional
DUPC	Diretiva Única de Prevenção e Combate
EFFIS	<i>European Forest Fire Information System</i>
EIP	Equipa de Intervenção Permanente
FAP	Força Aérea Portuguesa
FEB/FEPC	Força Especial de Bombeiros/Força Especial de Proteção Civil
FFAA	Forças Armadas
FE	Fundos Europeus
FSUE	Fundo de Solidariedade da União Europeia
GF	Guarda Florestal
GFR	Gestão de Fogos Rurais
GIPS/UEPS	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro/Unidade de Emergência de Proteção e Socorro
GL	Geolocalização
GNR	Guarda Nacional Republicana
Ha	Hectares
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
IH	Instituto Hidrográfico
IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
NAD-AIR	Núcleo de Apoio à Decisão-Análise Incêndios Rurais
OE	Orçamento do Estado
OTI	Observatório Técnico Independente
PCIR	Proteção Contra Incêndios Rurais
PCO	Posto de Comando Operacional
PNGIFR	Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
PT	Programa de Transformação
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RNSI	Rede Nacional de Segurança Interna
SADO	Sistema de Apoio à Decisão Operacional
SDFCI	Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente

SIGLA	DESIGNAÇÃO
SGIFR	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SGO	Sistema de Gestão de Operações
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIRESP, S. A.	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SNAA	Sistema Nacional de Alertas e Avisos
TdC	Tribunal de Contas
TO	Teatro de Operações
UE	União Europeia



FICHA TÉCNICA

	Nome	Categoria	Qualificação Académica
Supervisão	António Sousa	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Auditoria Contabilística
Coordenação	Francisco Moledo	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa Técnica	Sandra Gomes de Sousa	Técnicas Verificadoras. Superiores	Licenciatura em Contabilidade e Auditoria
	Maria José Brochado		Licenciatura em Gestão
	Antónia Pires		Licenciatura em Economia
	Manuela Menezes		Licenciatura em Gestão de Empresas
	Maria Helena Tavares		Licenciatura em Gestão
	Fernanda Cristo	Auditora	Licenciatura em Gestão de Empresas
	Lígia Neves	Terminou funções no Departamento em outubro 2020	
Rute Serra	Terminou funções no Departamento em fevereiro 2020		

SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

Em 2017 e 2018, Portugal, foi, no conjunto de 19 países europeus, o país com maior número de incêndios rurais¹ e o mais afetado em termos de área ardida, tendo, em 2019, sido ultrapassado apenas pela Espanha. Em 2017, para além de uma área ardida de 540.630 ha² e das graves consequências no território, bens, economia e ambiente, os incêndios implicaram um elevado custo em vidas humanas (115 mortes).

Na sequência dos trágicos fogos, a Resolução do Conselho de Ministros(RCM) n.º 157-A/2017, publicada a 27 de outubro, iniciou um processo de reforma na estratégia de prevenção e combate de incêndios rurais, com vista a transformar o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI), existente desde 2006, no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), a implementar através de múltiplas medidas.

A presente auditoria visou examinar o grau de implementação dessas medidas e a eficácia do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), enquanto instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional para o combate aos incêndios rurais.

Não existe um sistema que permita identificar os montantes financeiros envolvidos na prevenção e combate aos incêndios. Ainda assim, apurou-se que, só para 2018 e 2019, foram orçamentadas despesas de 127,6 M€³ em entidades sob responsabilidade dos Ministérios da Administração Interna e da Defesa Nacional para implementação das medidas previstas na RCM n.º 157-A/2017, o que não esgota as várias vertentes da estratégia. O Relatório de Atividades 2019 do SGIFR, com base “*em informação prestada pelas entidades intervenientes*” identifica um investimento no sistema que terá representado, só em 2019, 264 M€.

Conclusões

Os trabalhos de auditoria, refletidos nas respetivas observações, permitiram concluir que:

- ◆ As medidas de prevenção e combate aos incêndios decididas em 2017 ainda não foram completamente concretizadas, estando atrasadas nalgumas vertentes importantes, designadamente quanto à programação nacional e regional do sistema de gestão integrada de fogos rurais e à intervenção no território.
- ◆ Os meios humanos, terrestres e aéreos afetos ao DECIR foram reforçados e constataram-se melhorias em termos de coordenação, apoio à decisão, planeamento do empenhamento operacional e capacitação, embora se identifiquem várias áreas que ainda carecem de aperfeiçoamento. Os desenvolvimentos nos sistemas de informação e comunicação reforçaram a capacidade para garantir a operacionalidade do dispositivo, mas há espaço para maior integração e evolução tecnológica.
- ◆ Pese embora todo o esforço desenvolvido, a monitorização ainda não é inteiramente adequada e a avaliação de resultados não é suficiente. Regista-se uma evolução positiva na ocorrência de incêndios, na salvaguarda de vidas humanas e nas atitudes de gestão do risco por parte da população, mas as alterações climáticas e as persistentes vulnerabilidades na gestão do território e da vegetação não garantem a sustentabilidade dessa trajetória.

¹ Os incêndios rurais abrangem os incêndios florestais e os incêndios agrícolas.

² Dados do EFFIS (*European Forest Fire Information System*).

³ Vide Quadro 1.

Observações de auditoria

Reforma do Sistema de Prevenção e Combate a Incêndios Rurais

1. **A reforma do sistema de prevenção e combate aos incêndios rurais não se encontra integralmente concretizada.** Para a concretização das orientações aprovadas na RCM n.º 157-A/2017, com vista a mudar o paradigma da prevenção e combate aos incêndios rurais, falta clarificar a legislação em vigor, aprovar importantes instrumentos/documentos estratégicos e de operacionalização (em especial os Programas de Ação, nacional, regionais e sub-regionais) e alguns diplomas concretizadores de estruturas de funcionamento e do novo sistema de proteção e socorro. À data da auditoria, a reforma do modelo encontrava-se realizada a 30%. Em reunião do Conselho de Ministros, realizada a 4 de março de 2021, foi, entretanto, aprovado o Programa Nacional de Ação para efeitos de discussão pública, a qual decorreu 8 a 21 de março de 2021. (cfr. ponto 3.1)
2. **As medidas não estavam inseridas num adequado modelo de planeamento, monitorização e avaliação,** porquanto não foram desenvolvidas em planos ou programas que as operacionalizem (calendarização, responsáveis, determinação de custos e financiamento, indicadores e metas de resultados e de impactos esperados). Embora não tenha sido definido o modelo de reporte, a implementação das medidas foi objeto de acompanhamento, nomeadamente pela Estrutura de Missão e, posteriormente, pela AGIF e o papel do Observatório Técnico Independente tem sido relevante. Não foram definidos indicadores que permitam a avaliação de resultados (cfr. ponto 3.2).
3. **Nem todas as medidas preconizadas para melhor prevenção e combate de incêndios rurais foram realizadas como previsto.** Foi realizada uma boa parte das medidas definidas, designadamente as relativas ao aumento da segurança das populações, à aquisição de equipamentos e reforço de efetivos de vigilância e combate, à melhoria das comunicações e à centralização da gestão dos meios aéreos. No entanto, não foram ainda totalmente alcançados os objetivos relacionados com os sistemas de informação e comunicação, com o reforço dos meios aéreos e com a aquisição de alguns equipamentos, sobretudo por razões de natureza orçamental. As medidas relativas à intervenção no território, em termos de gestão da floresta, da vegetação e dos combustíveis encontram-se num nível de execução reduzido (cfr. ponto 3.3).

Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais (DECIR)

4. **O planeamento e a execução do combate a incêndios rurais melhoraram, mas carecem de uma visão mais integrada e de melhorias de desempenho no terreno.** O planeamento assenta nas disponibilidades das entidades intervenientes e em diretivas operacionais próprias de cada uma delas, que não são uniformes. Assinalam-se como aspetos positivos a resposta de todas as entidades em caso de necessidade, o desenvolvimento de ferramentas coordenadas de recolha de informação para apoio à decisão operacional, o empenhamento operacional durante o ano inteiro em função do grau de perigo de incêndio e a definição do pré-posicionamento de meios de acordo com esse mesmo grau. No entanto, evidencia-se a necessidade de melhorar a homogeneidade territorial do posicionamento estratégico, a capacidade para o ataque precoce aos incêndios e sua consolidação com a intervenção do combate noturno, bem como a antecipação da fase de ataque ampliado de acordo com a evolução do incêndio e respetivo dano potencial gerado (cfr. ponto 3.4).
5. **O DECIR assenta numa multiplicidade de sistemas de informação, sem uniformização de conteúdos e acarretando a dispersão da informação** (cfr. ponto 3.5).

6. **Não existe um sistema que apure os custos da prevenção e combate aos incêndios**, de modo a quantificar, em cada ano, os encargos associados à prevenção e combate, ao DECIR e a cada incêndio (cfr. ponto 3.6).
7. **Não obstante o DECIR ser objeto de acompanhamento, os mecanismos de avaliação não estão suficientemente institucionalizados** (cfr. ponto 3.7)
8. **Os dispositivos de combate a incêndios rurais têm vindo a ser reforçados em meios humanos, terrestres e aéreos**, tendo passado a organizar-se ao longo de todo o ano em função de níveis de empenhamento operacional, de acordo com a probabilidade de ocorrência de incêndios, e tendo-se consagrado um sistema de apoio logístico. Os bombeiros são a principal força que sustenta o DECIR, tendo incrementado a sua participação, mas, em termos de evolução, a Guarda Nacional Republicana (GNR) foi a entidade que mais reforçou o seu papel. Destaca-se, em 2019, a integração no DECIR de peritos da AGIF, a pedido da ANEPC. Estes meios implicaram uma despesa de 60,5 M€ em 2018 e 47,7 M€ em 2019, no total de 108,2 M€ (cfr. ponto 3.8).
9. **A capacitação dos meios humanos de combate aos incêndios tem sido objeto de atenção, embora deva ser aprofundada**. Foi ministrada formação aos vários agentes de proteção civil, mas a capacitação e especialização dos meios humanos ainda necessita de mais esforços (cfr. 3.9).
10. **Apesar do reforço da disponibilidade de meios aéreos em 2018 e 2019, não houve capacidade de resposta total**. Ocorreram situações de interrupção ou cancelamento de missões, em incumprimento de disposições contratuais, e não está concluído o processo para constituição de uma frota própria e centralizada (cfr. ponto 3.10).
11. **Entre os sistemas de comunicações utilizados, a rede SIRESP satisfaz atualmente as principais necessidades de comunicação de emergência, antevendo-se alterações no modelo tecnológico e de gestão**. As falhas ocorridas até 2017 foram corrigidas com a implementação de sistemas de redundância de transmissão e de energia; desde 2018 que não há interrupções significativas; o Estado adquiriu a totalidade do capital da empresa que desenvolveu o sistema e quatro estações móveis, o que envolveu o dispêndio de 11,6 M€; e está a preparar os requisitos tecnológicos e de gestão para um novo modelo de comunicações de emergência (cfr. ponto 3.11).
12. **Regista-se uma diminuição na ocorrência de incêndios**. Desde 2018, o número de incêndios tem diminuído mais do que a área ardida, mas ambos os indicadores se mantêm muito elevados no contexto europeu. Em 2018 e 2019 os incêndios rurais não causaram vítimas mortais, tendo em 2020 ocorrido 6 mortes. Foram visíveis melhorias na prontidão e combate aos incêndios, mas não se verificam progressos suficientes na gestão da vegetação para prevenir a ocorrência de novos incêndios (cfr. 3.12).
13. **Foram acionados meios de cooperação internacional, designadamente com a UE e Espanha**, em especial em termos de cooperação técnica e de atuação transfronteiriça (cfr. 3.13).

Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas observações que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas:

A. À Assembleia da República que:

- a) Pondere prorrogar o mandato do Observatório Técnico Independente, nesta fase de edificação do SGIFR e do PNGIFR, de modo a que continue a ser assegurada uma avaliação independente da gestão dos incêndios rurais.

B. Ao Governo, através da Presidência de Conselho de Ministros e Ministro da Administração Interna, que:

- b) Providencie pela urgente:
 - i. Revisão dos diplomas que estão desajustados ao PNGIFR e ao SGIFR, designadamente os DL n.º 124/2006, de 28 de junho, DL n.º 134/2006, de 25 de julho, Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, bem como todos os diplomas que emanam dos diplomas citados;
 - ii. Aprovação da Portaria a que se refere o n.º 4 do art.º 21.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, que deve fixar a estrutura nuclear da ANEPC.

C. Ao Governo, através da Presidência de Conselho de Ministros, Ministro da Administração Interna e Ministro de Estado e das Finanças, que:

- c) Providencie pela inscrição no Orçamento do Estado de um programa orçamental transversal para a prevenção e combate aos incêndios, desagregado, numa medida específica, com dotação apropriada, em capítulo próprio e transversal a todas as entidades intervenientes do SGIFR;
- d) Prossiga a preparação e oportuna definição do novo modelo tecnológico, contratual e de gestão das comunicações de emergência, de modo a garantir a melhor prossecução e salvaguarda do interesse público associado, em equilíbrio com a otimização dos respetivos custos.

D. À Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, que providencie:

- e) Pela implementação do Programa Nacional de Ação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR) e pela elaboração e implementação dos Programas Regionais a ele subordinados, assegurando a devida articulação dos mesmos aos diversos níveis de gestão territorial;
- f) Pela adequada monitorização da execução do PNGIFR e pela implementação da respetiva avaliação, promovendo a definição de indicadores adequados a apurar o seu desempenho e resultados (cfr. RCM n.º 45-A/2020, de 16 de junho);
- g) Pela materialização da interoperabilidade de uma plataforma única de informação criada, atualizada e partilhada pelas entidades intervenientes, visando a eficácia do SGIFR, por forma assegurar a centralização do reporte institucional, tanto a nível nacional como internacional;
- h) Pelo estabelecimento de coerência territorial, no sentido de que os agentes de proteção civil possuam a mesma organização territorial e, havendo mudanças, elas sejam simultâneas e coincidentes para todos os agentes do sistema.

E. À Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e à Força Aérea, que:

- i) Providenciem pela urgente transferência dos meios aéreos (KAMOV) para a Força Aérea Portuguesa, dando cumprimento ao disposto nos n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018 e ao Despacho de 24 de fevereiro de 2021 do Ministro da Defesa Nacional;

F. À Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, que providencie:

- j) Pela realização de estudos que fundamentem a afetação dos recursos materiais, humanos e financeiros ao DECIR e pelo reforço da articulação das entidades envolvidas na sua preparação e execução;
- k) Pelo ajustamento do DECIR à organização territorial adotada pelos SGIFR, PNGIFR e correspondentes Programas de Ação;
- l) Pela melhoria do posicionamento estratégico dos meios do DECIR nas várias fases de combate aos fogos;
- m) Pelo estabelecimento de indicadores que assegurem o acompanhamento, a monitorização e a avaliação anual e de resultados do DECIR;
- n) Pela elaboração de um plano de capacitação que aprofunde a progressiva profissionalização dos agentes associados ao sistema de gestão de incêndios rurais;
- o) Pela revisão dos sistemas de informação no sentido de os mesmos permitirem apurar o custo de cada incêndio e os recursos utilizados, por entidade, através, designadamente, da concretização da “*Célula das Finanças*” na aplicação informática disponível ou do desenvolvimento de outro sistema integrado que agregue a informação operacional e financeira dos incêndios.

Exercício do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório⁴, o relato de auditoria foi enviado aos Ministros da Administração Interna, da Defesa Nacional e de Estado e das Finanças, ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e aos Chefes do Estado-Maior do Exército, da Armada e da Força Aérea, ao Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, ao Presidente do Conselho Diretivo da Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais, ao Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, ao Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna, à Diretora-Geral do Tesouro e Finanças (extratos) e ao Presidente do Conselho de Administração da SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, SA (extratos), para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

Complementarmente, atentos os trabalhos realizados no período em exame na auditoria e nos termos do artigo 11.º da LOPTdC, o relato foi ainda enviado ao Presidente do Observatório Técnico Independente⁵, para que apresentasse, querendo, os comentários que entendesse por convenientes.

Nos comentários apresentados o Presidente do OTI⁶, destaca “*alguns aspetos importantes de avaliação da situação atual do sistema que a Auditoria refere e com os quais o OTI se identifica em pleno*” (...), refere que “... a Auditoria ao DECIR está muito desenvolvida e completa, mas que,

⁴ Plasmado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC), com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

⁵ Em funções entre setembro de 2018 e dezembro de 2020.

⁶ Resposta preparada em conjunto com os ex-membros do OTI (cfr. e-mail, de 18 de março).

se a perspetiva for entendida de forma mais abrangente, como uma análise a todo o sistema, há componentes que deveriam ser obrigatoriamente consideradas com a adequada profundidade, em particular aquelas que se relacionam com o território, os combustíveis, a floresta e a paisagem”. O Tribunal toma boa nota destes comentários, reiterando que a presente ação se focou no exame do DECIR e das Medidas a realizar em 2018 e anos subsequentes com impacto no mesmo dispositivo.

Todas as entidades apresentaram resposta ao relato, sendo que algumas delas informaram nada ter a acrescentar ao teor do mesmo. As alegações apresentadas⁷ constam do Anexo 9 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

O Ministro da Administração Interna, nas alegações apresentadas, realça a importância que “(...) atribui às observações e às recomendações da auditoria ao Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais, considerando-as contributos inestimáveis para a otimização do Dispositivo”. Refere ainda que “No quadro do processo de reforma na estratégia de prevenção e combate a incêndios rurais, o Governo aprovou [dia 4 de março], em reunião temática do Conselho de Ministros dedicado às florestas, a Proposta de Lei que solicita à Assembleia da República autorização legislativa para o estabelecimento de meios de tutela para o cumprimento dos deveres de prevenção da ocorrência de incêndios rurais, mecanismos de responsabilização pelo incumprimento desses deveres, e medidas de segurança em situações de elevada perigosidade ou perigo de incêndio rural, no âmbito do decreto-lei que cria o SGIFR e estabelece as suas regras de funcionamento. Este diploma irá substituir o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho. O novo sistema definirá, nomeadamente, um modelo de articulação de entidades nas componentes de prevenção e minimização de riscos, nas quais a gestão de combustível assume um papel preponderante, autoproteção de pessoas e infraestruturas, mecanismos de apoio à decisão e dispositivo de combate aos incêndios rurais”.

A ANEPC informa que “(...) em termos globais e apesar da reforma encetada em 2017 ainda não se encontrar concluída, as medidas que foram adotadas e concretizadas, no que concerne às atribuições desta Autoridade, tiveram um impacto positivo no âmbito da prevenção e do combate aos incêndios rurais, bem como na salvaguarda das populações e da integridade do património ambiental” e que o relatório “constituirá um instrumento de incentivo à melhoria da qualidade dos serviços prestados e do produto operacional desenvolvido pela ANEPC, num esforço que nos assiste de melhoria contínua da nossa atuação, tornando-a mais eficiente e eficaz”. Acrescenta que a ANEPC “assevera o seu compromisso de adotar as medidas adequadas, no âmbito da sua esfera de ação, para o cumprimento oportuno, transparente e rigoroso das recomendações que venham a ser proferidas neste âmbito, aliás como tem vindo a ser apanágio desta Autoridade, contribuindo para a concretização das medidas constantes da reforma na estratégia de prevenção e combate de incêndios rurais e, por conseguinte, para a salvaguarda das populações e da integridade do património ambiental”.

Embora constituam factos supervenientes à auditoria realizada, o Tribunal toma boa nota do pacote de medidas aprovadas no mês de março de 2021⁸, incluindo no plano legislativo, na medida em que todas elas relevam de necessidades identificadas na auditoria, confirmam a respetiva

⁷ Cfr. Ofícios n.º: 2716/GP/2021 de 8 de março, n.º 9/2021 de 18 de março, n.º 1133/GC -G de 22 de março de 2021, n.º 0762 de 16 de março de 2021, n.º 2410/2021 de 22 de março; n.º 6535/2021/SG/DSUMC, de 18 de março, n.º SAI-DGTF/2021/965- DSJC, de 24 de março, n.º 1116/CG de 18 de março de 2021, n.º 2798 de 18 de março de 2021, n.º 1169/2021 de 26 de março de 2021, n.º 1949_DEJUR_2021 de 25 de março, n.º 1133/CG-G, de 22 de março e emails de 11 de março (SIRESP.SA) e de 17 de março da GNR.

⁸ Em março de 2021 foi aprovado o PNA e foram publicadas as RCM n.º 23/2021, de 22 de março- Determina a constituição da Reserva Estratégica de Proteção Civil; RCM n.º 24/2021, de 22 de março-Procede à reforma do modelo de ensino e formação em proteção civil e promove a elaboração do Plano Nacional de Qualificação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais; RCM n.º 25/2021, de 22 de março- Aprova os projetos-piloto no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais; RCM n.º 26/2021, de 22 de março- Aprova a aquisição e locação dos meios aéreos pelo Estado para o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais para o período de 2023 a 2026.

utilidade e serão relevantes para a eficácia do DECIR. As referidas medidas são identificadas ao longo do relatório.

O Tribunal regista ainda o compromisso afirmado quanto à concretização das medidas constantes da reforma na estratégia de prevenção e combate de incêndios rurais e à implementação das recomendações deste relatório.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivos e âmbito

1. A auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), consta do Programa de Fiscalização para 2020 e teve como base o estudo preliminar submetido a apreciação da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC). Esta ação, que reveste a natureza de uma auditoria de resultados subordinada ao tema “*Medidas a realizar em 2018 e anos subsequentes, com impacto no Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR)*”, visou examinar qual a eficácia das medidas implementadas no âmbito do DECIR, desde 2018, para reforçar a segurança de pessoas e bens e para capacitar e qualificar o sistema de combate a fogos rurais.
2. O âmbito geográfico da auditoria abrangeu o território continental português.
3. Para o efeito formularam-se as seguintes questões:
 - a) As **medidas de prevenção e combate** realizadas em 2018 e 2019 melhoraram a gestão dos incêndios rurais?
Considera-se que as medidas aportaram melhorias na gestão dos incêndios rurais se os objetivos foram alcançados, se foram utilizados instrumentos para a sua monitorização e se tiveram impactos no desempenho do DECIR.
 - b) O reforço dos **meios operacionais** (recursos humanos, meios terrestres e aéreos) no DECIR otimizou o desempenho operacional no combate a incêndios rurais em 2018?
Considera-se que o reforço de recursos de meios humanos, terrestres e aéreos teve eficácia quando a afetação, coordenação e articulação entre os vários intervenientes foi concretizada, melhorando o desempenho do dispositivo com uma resposta operacional adequada aos incêndios.
 - c) O reforço e a alteração dos **sistemas de informação e comunicação** melhoraram a sua eficácia?
Considera-se que as medidas de reforço e de alteração dos sistemas de comunicação e informação, incluindo o Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), foram eficazes se tiverem apoiado a decisão operacional e melhorado a cobertura, a capacidade e a utilização do sistema, por forma a reduzir o risco de ocorrência de falhas e a garantir a segurança da população e bens.

1.2 Metodologia

4. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do TdC, do Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais e do Regulamento do TdC⁹. A metodologia e os procedimentos adotados são sumariamente descritos no Anexo 1.
5. Atentas as áreas de atuação e as atividades relacionadas, considerou-se a informação das entidades seguintes:

⁹ Regulamento n.º 112/2018, de 15 de fevereiro, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

- As responsáveis pela elaboração, gestão e execução das medidas previstas no âmbito do DECIR¹⁰, nomeadamente a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)¹¹, as Forças Armadas (FFAA), a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI); e
 - As envolvidas no acompanhamento e monitorização da implementação das medidas de prevenção e combate, nomeadamente a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF) e a Estrutura de Missão para a Instalação do Sistema de Gestão Integrado de Fogos Rurais (abreviadamente designada por EM).
6. Recolheu-se informação e esclarecimentos adicionais junto de outras áreas de governação e/ou outras entidades especializadas, nomeadamente Ministério das Finanças (MF)¹² e Ministério da Defesa Nacional (MDN) e a empresa “*Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP, S.A.)*”.
 7. O Observatório Técnico Independente (OTI)¹³, entidade independente que funciona na Assembleia da República (AR), tem a missão de, nomeadamente, avaliar os incêndios florestais e rurais que ocorram em território nacional. Na auditoria tiveram-se em linha de conta, sempre que necessário, os resultados dos trabalhos especializados desse Observatório, nomeadamente os seus Relatórios, os estudos técnicos e os Pareceres e outros trabalhos associados à temática dos incêndios.
 8. Consideraram-se ainda Relatórios relacionados produzidos pelo TdC, nomeadamente os Relatórios de Auditoria ao Fundo *Revita*, ao Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios e aos respetivos Planos Operacionais Municipais¹⁴.
 9. Complementarmente, recolheu-se informação relativa à intervenção de meios de outros países no combate aos incêndios rurais de 2018 e 2019, nomeadamente meios espanhóis (protocolos de cooperação), bem como informação sobre a necessidade de recurso a ações no âmbito do Mecanismo Europeu de Proteção Civil, atualmente designado por *RescEU*.
 10. Refira-se que parte dos trabalhos de auditoria foram realizados no decurso dos estados de calamidade e emergência, adotando-se por isso procedimentos de auditoria alternativos apropriados [auditoria remota], com recurso à utilização dos meios tecnológicos disponíveis, de modo a minimizar a necessidade de trabalho presencial. Tiveram-se presentes os requisitos aplicáveis constantes das normas de auditoria, em especial as referentes à avaliação da relevância e confiabilidade das informações utilizadas como evidência de auditoria e à documentação dos procedimentos de auditoria.

1.3 Condicionantes

11. Não obstante as dificuldades geradas pelo número de entidades envolvidas, pela diversidade de sistemas e procedimentos adotados, bem como pela situação pandémica, regista-se o empenho

¹⁰ Inclui o Programa “Aldeias Seguras” e “Pessoas Seguras”, SIRESP e Sistemas de Alertas e Avisos à População.

¹¹ Esta designação resulta do DL n.º 45/2019, de 1 de abril, antes designada por Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

¹² A Parvalorem S.A, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)

¹³ Cfr. Lei n.º 56/2018 – o OTI foi criado para “*análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional, doravante designado como Observatório, (...) prestando apoio científico às comissões parlamentares com competência em matéria de gestão integrada de incêndios rurais, proteção civil, ordenamento do território, agricultura e desenvolvimento rural, floresta e conservação da natureza*” ... “*Os membros do Observatório atuam de forma independente no desempenho das funções que lhe estão cometidas pela presente lei, não estando vinculados a instruções da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas, incluindo as entidades que participam no sistema de prevenção, segurança e combate aos incêndios florestais*” (artigo 4.º).

¹⁴ Relatórios n.º 20/2019 – 2ªS, n.º 19/2019 – 2ª S e n.º 23/2019 – 2ª S, respetivamente, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Pages/detalhe.aspx?dset=2019>

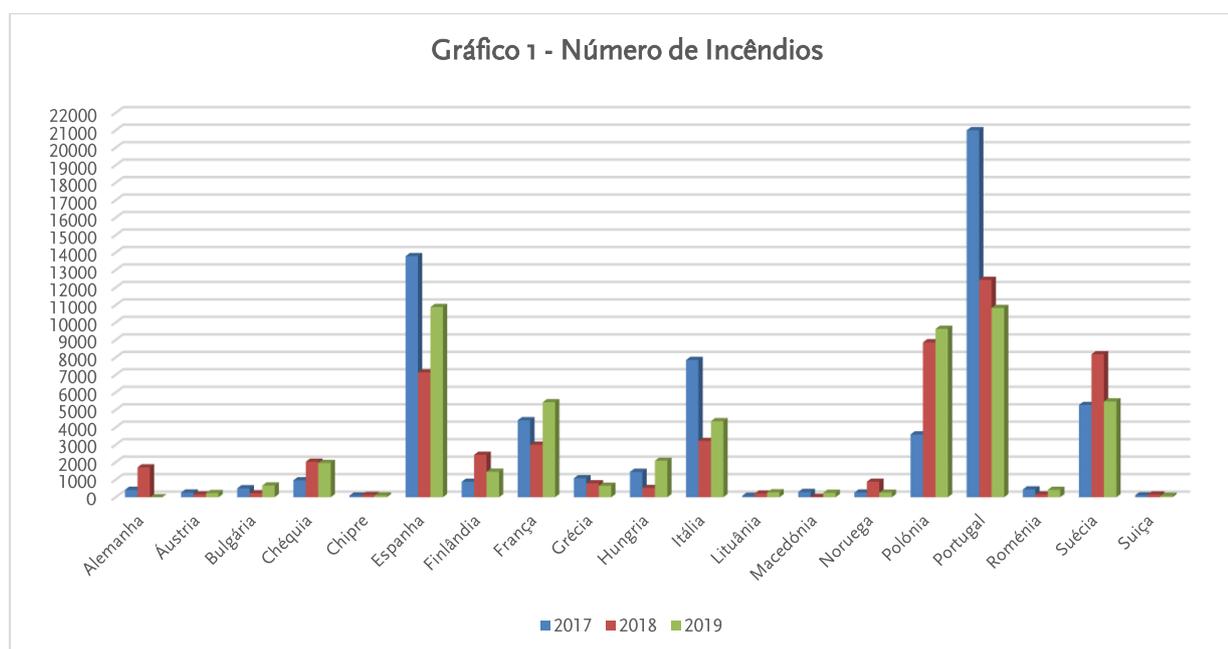
e a colaboração prestada pelas diversas entidades abrangidas pela auditoria no fornecimento dos documentos e informações necessários.

12. O facto de, em 2020, os instrumentos/documentos estratégicos, nomeadamente o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), ainda não se encontrarem totalmente implementados condicionou a apreciação da execução anual, física e financeira e do impacto das medidas adotadas na reforma da prevenção e combate aos incêndios rurais.

2 ENQUADRAMENTO

2.1 Os Incêndios Rurais

13. Os incêndios rurais são considerados catástrofes naturais, pelo facto de se desenvolverem na natureza e pela possibilidade da sua ocorrência e características de propagação dependerem fortemente de fatores naturais.
14. Os relatórios “*Forest Fires In Europe Middle East and North Africa*” respeitantes a 2018 e 2019¹⁵ incluem informação sobre a evolução do perigo de incêndio nas regiões europeias e mediterrânicas e consequentes danos causados pelos mesmos. Neles foram considerados os incêndios ocorridos em 29 países, principalmente da Europa, mas também do Médio Oriente e Norte de África, fazendo-se uma análise comparativa de três anos, tomando em linha de conta apenas os 19 países da Europa¹⁶ em que existem dados para os três anos. Em 2017, 2018 e 2019 a área ardida total dos 19 países foi respetivamente 942.237, 148.416 e 226.864 hectares (ha) (Vide Anexo 7).
15. Em Portugal, no ano de 2017 ocorreram cerca de 21 000 incêndios, sendo esse ano considerado um ano atípico. Em 2018 e 2019 registou-se uma significativa diminuição de ocorrências, 12 436 e 10 832 incêndios, respetivamente. Ainda assim, em 2017 e 2018 Portugal foi o país com maior número de incêndios e, em 2019 o segundo pior, a seguir a Espanha.

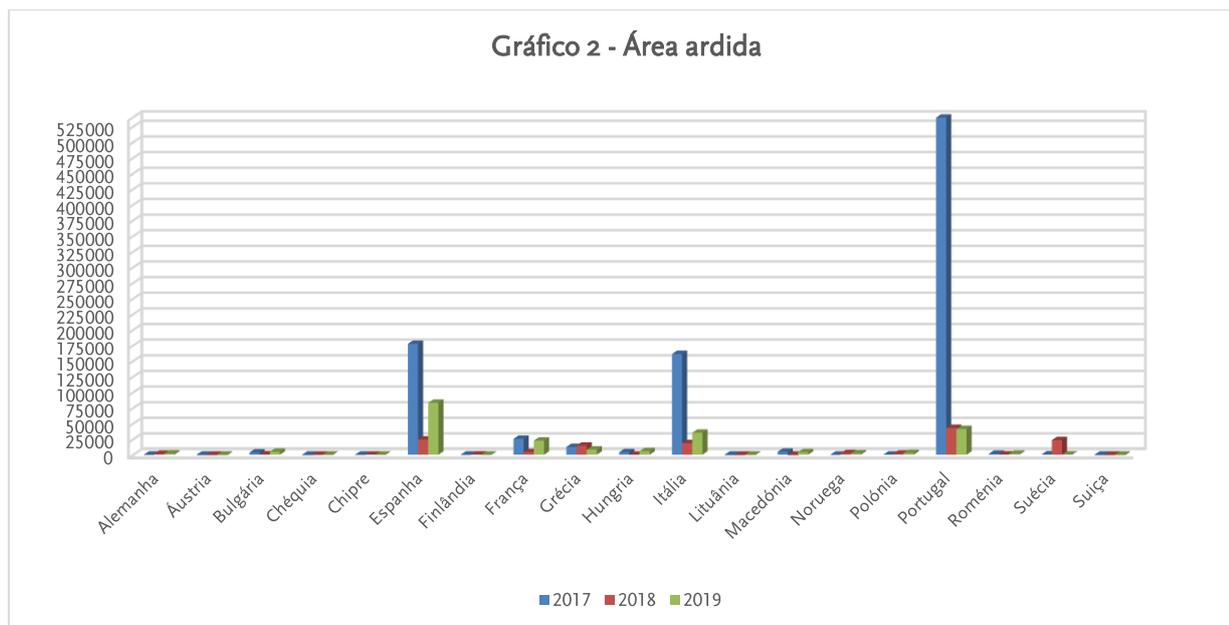


Fonte: Relatórios da EFFIS - *European Forest Fire Information System*

¹⁵ Elaborado pelo *Joint Research Center (JRC)* que é o serviço de ciência e conhecimento da Comissão Europeia e que emprega cientistas para realizar pesquisas a fim de fornecer aconselhamento científico independente e apoio à política da UE. O JRC é uma Direcção-Geral da Comissão Europeia que recolhe a informação através da colaboração com outras Direcções-Gerais da Comissão Europeia e as administrações nacionais de incêndios dos países do Grupo de Peritos em Incêndios.

¹⁶ Alemanha, Áustria, Bulgária, Chéquia, Chipre, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Macedónia, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia, Suíça.

16. No conjunto de 19 países europeus, Portugal foi o país mais afetado em termos de área ardida em 2017 e 2018, tendo em 2019 passado para segundo, atrás de Espanha¹⁷. Em 2017, Portugal teve uma área ardida de 540.630 ha, superior ao conjunto de três grandes países da Europa, Espanha, França e Itália (366.599 ha). Em 2018, continuou a verificar-se uma grande área ardida (43.702 ha), sendo que o nosso país registou apenas menos 6.065 ha ardidos relativamente à soma dos três países mencionados (49.767 ha). No entanto, saliente-se que em 2018, embora os incêndios tenham ocorrido entre fevereiro e dezembro, a área ardida foi grandemente afetada pelo incêndio em Monchique (Região do Algarve) em agosto, que queimou 27.635 hectares e que por si só corresponde a cerca de 63% da área ardida nesse ano.



Fonte: Relatórios da EFFIS

17. Considerando o perigo para as populações que pode resultar dos incêndios e o seu grande potencial para causarem prejuízos económicos e ambientais, as atividades relativas à sua deteção e supressão enquadram-se no âmbito da proteção civil. A gestão dos incêndios rurais decorre de acordo com as seguintes fases¹⁸:

Antecipação

Engloba a interpretação meteorológica e o aviso às populações, de acordo com níveis de alerta, as ações de vigilância e fiscalização em zonas mais suscetíveis aos incêndios e as ações de resposta operacional, através do pré-posicionamento de meios de combate para pronta intervenção, em função do histórico das ocorrências e da evolução diária e territorial dos níveis de risco de incêndio florestal.

Ataque inicial (ATI)

Corresponde à ação desenvolvida de imediato face a incêndios declarados, com vista à supressão rápida dos mesmos pelos primeiros meios de combate que chegam. Se um ATI não for bem-sucedido serão necessários mais recursos.

Ataque ampliado (ATA)

Engloba as ações de combate subsequentes se um incêndio escapar para além do controlo de um ATI. Tendencialmente prolongado e sustentado, requer recursos adicionais. É implementado quando, atingidos os primeiros 90 minutos de intervenção, o incêndio não tenha sido dado como dominado ou se preveja que isso suceda.

¹⁷ No entanto, a quantidade total de área ardida foi inferior à registada em 2017.

¹⁸ Vide DECIR.

Reforço de meios

Processo de balanceamento de meios interdistritais de socorro e apoio terrestres, ou meios interdistritais ou nacionais terrestres e/ou aéreos, visando obter, se necessário, a cooperação de outros organismos ou instituições nacionais ou estrangeiras.

Rescaldo

Operação técnica que visa a extinção do incêndio, envolvendo a realização de todas as ações necessárias para evitar reacendimentos. Visa eliminar toda a combustão viva e isolar o material ainda em combustão lenta, utilizando prioritariamente ferramentas manuais, tratores agrícolas e/ou máquinas de rasto.

Extinção

Situação em que todos os focos de combustão estão extintos no perímetro do incêndio, estando garantida a sua consolidação.

Vigilância ativa

Operação que se realiza após o rescaldo de um incêndio, com a intervenção das equipas e meios de vigilância, destinada a evitar que surjam reacendimentos.

2.2 Proteção Civil – quadro legal e institucional

18. A Lei de Bases da Proteção Civil¹⁹ define:

- Os Agentes de Proteção Civil (APC)²⁰, de acordo com as suas atribuições próprias e formas de colaboração; e
- O Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)²¹, como o conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os APC atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.

19. Em 2017, na sequência dos incêndios que provocaram danos graves na segurança de pessoas, bens e floresta, a Assembleia da República criou a Comissão Técnica Independente (CTI), mandatada para a análise e apuramento dos factos ocorridos nos incêndios de julho e outubro desse ano. A CTI entregou dois relatórios, em outubro de 2017 e março de 2018. Esses relatórios apontaram falhas estruturais e operacionais que ficaram expostas durante os incêndios e apresentaram conclusões, reflexões e recomendações centradas na problemática da valorização da floresta e da sua defesa contra incêndios.

20. Diversas outras entidades, públicas e privadas, desenvolveram trabalhos no âmbito dos referidos incêndios, designadamente em matéria de comunicações de segurança e emergência²².

21. O XXI Governo Constitucional decidiu, em 21 de outubro de 2017, através da RCM n.º 157-A/2017, publicada a 27 de outubro, transformar o SDFCI, existente desde 2006, no SGIFR, a implementar através de várias medidas. Das medidas preconizadas nesta Resolução destacam-se:

¹⁹ Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, com as alterações subsequentes.

²⁰ Onde se incluem os Corpo de Bombeiros (CB), Guarda Nacional Republicana (GNR) e Forças Armadas (FFAA).

²¹ Decreto-Lei (DL) n.º 72/2013, de 31 de maio - O SIOPS será desenvolvido e gerido com base num Protocolo de Gestão a acordar entre todos os intervenientes. Com a criação do SIOPS é determinada a estrutura operacional e funcional das células de decisão, dos postos de comando e dos TO, caminhando para a resolução de um grave problema de organização sempre referido no âmbito do combate a incêndios florestais.

²² Outros relatórios: do Instituto das Telecomunicações, do Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais, da Associação para o Desenvolvimento da Aerodinâmica Industrial, do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e do Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA).

- A criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF)²³;
 - A revisão do Sistema de Gestão de Operações (SGO);
 - A transferência da gestão dos meios aéreos para a Força Aérea Portuguesa (FAP);
 - A adoção de uma maior flexibilidade do dispositivo terrestre e aéreo de combate aos incêndios, em função do índice de risco e estado de alerta;
 - O reforço da profissionalização do sistema;
 - A criação da Diretiva Única de Prevenção e Combate (DUPC), para a coordenação do dispositivo operacional durante todo o ano; e
 - A constituição do Laboratório Colaborativo *Forest Wise*, como forma de contribuir para a difusão e progressão do conhecimento científico sobre incêndios e floresta.
22. A reforma da prevenção e combate aos incêndios rurais assentou, assim, num conjunto de medidas consagradas na referida RCM, a concretizar e ampliar por legislação subsequente.
23. O n.º 1 dessa Resolução estabeleceu que o SDFCI²⁴ iria ser reformado e substituído pelo SGIFR²⁵, a corporizar num Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), o qual veio a ser aprovado em junho de 2020, através da RCM n.º 45-A/2020.
24. A DUPC foi aprovada pela RCM n.º 20/2018, publicada em 1 de março, tendo como finalidade definir as atribuições primárias e o modo de articulação dos múltiplos agentes com responsabilidades partilhadas em meios rurais e periurbanos, atuando de modo a assegurar a gestão dos espaços rurais e a aplicação de técnicas e táticas eficientes de combate ou supressão, em articulação com quaisquer riscos conexos ou derivados.
25. A Diretiva Operacional Nacional (DON) n.º 1 – Dispositivo Integrado das Operações de Proteção e Socorro (DIOPS)²⁶, é um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional, com base na legislação em vigor e nos contributos dos Agentes e Entidades que a integram (Vide Anexo 3).
26. Muitas das medidas constantes da RCM n.º 157-A/2017 traduziram-se no reforço direto do DECIR de 2018 e, subsequentemente, no de 2019 (meios humanos, meios aéreos, viaturas, equipamentos, etc.) e outras reforçaram ou visam reforçar o dispositivo de forma mais indireta (melhoria dos sistemas de comunicação, programas de formação e informação às populações, reforço da vigilância, etc.).
27. A Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, criou um OTI²⁷ com as seguintes atribuições:
- “a) Participar ativamente no esclarecimento do público não especializado e do decisor político sobre medidas técnicas e políticas em discussão no âmbito da prevenção e combate a incêndios rurais;*

²³ O DL n.º 12/2018, de 16 de fevereiro, – Lei orgânica da AGIF – volta a referir o SGIFR, designadamente no seu artigo 3.º e em muitos outros e o PNGIFR, na alínea c) do artigo 4.º e noutras disposições.

²⁴ Consagrado no DL n.º 124/2006, de 28 de junho, publicado no uso de uma autorização legislativa, estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios. Este diploma sofreu várias alterações, a última das quais já em 2019 e continua em vigor. No seu artigo 2.º define-se o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios e o seu artigo 8.º prevê a elaboração de um Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios. Este Plano foi aprovado pela RCM n.º 65/2006, de 26 de maio, e abrangia dois períodos, 2006 a 2012 e 2012 a 2018.

²⁵ A RCM n.º 12/2019, de 21 de janeiro, veio aprovar a visão, objetivos e medidas de concretização do SGIFR, e contém várias referências ao PNGIFR.

²⁶ A última versão desta Diretiva data de janeiro de 2010 e está disponível em http://www.prociv.pt/bk/PROTECAOCIVIL/LEGISLACAONORMATIVOS/Directivas/ANPC_DON-1_DIOPS.pdf

²⁷ Composto por dez técnicos especialistas de reconhecido mérito, nacionais e internacionais, com competências no âmbito da proteção civil, prevenção e combate aos incêndios florestais, ciências climáticas, ordenamento florestal e comunicações e análise de risco, designados pelo Presidente da Assembleia da República, 6 deles ouvidos os Grupos Parlamentares, 2 indicados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e 2 indicados pelo Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos Portugueses.

- b) *Aconselhar a Assembleia da República em matéria de política de resposta a incêndios florestais;*
- c) *Emitir pareceres na revisão do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais;*
- d) *Analisar e avaliar todas as origens, características e dinâmicas dos incêndios referidos no artigo anterior sempre que a Assembleia da República solicite a sua intervenção;*
- e) *Pronunciar-se sobre o relatório anual de atividades do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), apresentado à Assembleia da República pela Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, IP;*
- f) *Monitorizar o impacto das medidas públicas desenvolvidas no âmbito das presentes atribuições;*
- g) *Dar contributos, através de audição e emissão de recomendações ou pareceres, sobre iniciativas legislativas que possam contribuir direta ou indiretamente para a redução do perigo e risco de incêndios²⁸.*

28. Este Observatório examinou o Sistema de Proteção Civil, no âmbito dos incêndios rurais, e tem vindo a elaborar diversos estudos técnicos, notas informativas, relatórios e pareceres nesse mesmo âmbito, que foram tidos em conta na presente auditoria, atenta, em especial, a sua tecnicidade.
29. No âmbito da reforma da prevenção e combate aos incêndios rurais, foi ainda aprovada, em 2019, a nova lei orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)²⁸, que visou atribuir novas competências a esta entidade, no sentido de melhorar a capacidade de resposta no quadro do novo sistema.

2.3 Medidas aprovadas no âmbito da reforma da prevenção e combate a incêndios rurais

30. As medidas para a reforma da prevenção e combate a incêndios rurais foram enunciadas na RCM n.º 157-A/2017 e baseiam-se, conforme preâmbulo do diploma, no primeiro relatório da CTI, no estudo sobre a rede SIRESP elaborado pelo Instituto das Telecomunicações (IT), no estudo sobre o incêndio de Pedrógão Grande, do Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais da Associação para o Desenvolvimento da Aerodinâmica Industrial (ADAI), bem como em outros trabalhos relacionados com a temática.

2.3.1 Transição para o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

31. Em 2017, através da citada RCM, foram reformulados os princípios do sistema de defesa da floresta contra incêndios, passando-se do conceito de Defesa da Floresta contra Incêndios (DFCI) para o de Defesa contra Incêndios Rurais (DCIR).
32. O SDFCI²⁹, ainda em vigor, prevê um conjunto de medidas e ações estruturais e operacionais relativas à prevenção e proteção das florestas contra incêndios, nas vertentes de sensibilização, planeamento, conservação e ordenamento do território florestal, silvicultura, infraestruturização, vigilância, deteção, combate, rescaldamento, vigilância pós-incêndio e fiscalização, a levar a cabo pelas entidades públicas com competências na defesa da floresta contra incêndios e entidades privadas com intervenção no sector florestal. No entanto, nos relatórios da CTI identificaram-se debilidades deste sistema, algumas específicas e outras transversais aos diferentes componentes do SDFCI, tendo sido proposta a sua substituição.
33. As debilidades identificadas nos vários domínios foram as seguintes:

²⁸ DL n.º 45/2019, de 1 de abril.

²⁹ Cfr. DL n.º 124/2006, de 28 de junho com alterações subsequentes.

- *Prevenção estrutural*: insuficiente gestão do combustível vegetal, ausência de aplicação de mosaicos à escala da paisagem, residual gestão ativa de florestas;
 - *Vigilância, deteção e fiscalização*: incapacidade de ajustamento dos recursos a uma antevisão das necessidades operacionais, insuficiente fiscalização do cumprimento dos planos, inexistência de operacionais de meteorologia aplicada a incêndios rurais;
 - *Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio*: desconhecimento das populações sobre as práticas a adotar em caso de incêndio rural, desconhecimento das áreas de atuação dos diversos agentes, incorreta perceção da gravidade potencial do fogo;
 - *Qualificação*: diferença significativa de qualificações e profissionalização dos diversos institutos envolvidos no sistema, deterioração do regime de voluntariado em termos de número de agentes e de formação dos mesmos, limitado efetivo das forças profissionais de intervenção;
 - *Conhecimento*: carência de incorporação do conhecimento científico e técnico atual nas decisões operacionais;
 - *Governança*: fragilidade na liderança da autoridade florestal nacional, insuficiente ou ausente articulação entre os responsáveis pela prevenção e os operacionais de combate, insuficiente conhecimento do terreno por parte dos agentes de combate, inexistência de um comando especializado que conjugue a atuação das diversas entidades em momentos de emergência.
34. O SGIFR, constituído por duas componentes: a Gestão de Fogos Rurais (GFR), orientada para a defesa dos espaços florestais, e a Proteção contra Incêndios Rurais (PCIR), orientada para a salvaguarda dos aglomerados populacionais, incluindo pessoas e bens, vem substituir o SINDFCI, e é apresentado como um novo modelo de prevenção de incêndios, implicando novas opções de planeamento e novas formas de gestão de combustível e de ordenamento florestal.
35. Refira-se que o PNGIFR visa constituir-se como elemento estrutural de planeamento do SGIFR, invocando-se que “*introduz um modelo inovador de governação do risco, identifica objetivos estratégicos e as medidas a operacionalizar, clarificando os papéis e as responsabilidades das diversas entidades que cooperam para atingir as metas definidas.*”

O Programa de Transformação

36. A Estrutura de Missão para Instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, abreviadamente designada por EM³⁰, implementou uma metodologia específica de acompanhamento e reporte das medidas enunciadas na RCM n.º 157-A/2017, que denominou de *Programa de Transformação (PT)*³¹, o qual foi apreciado em Conselho de Ministros (CM) de 23 de novembro de 2017 e integrou 72 medidas distribuídas por 11 ministérios, em torno de eixos estratégicos de atuação: Mudança de Atitudes e Comportamentos, Capacitação e Qualificação, Iniciativas Estruturais de Prevenção e Combate e Aumento da Resiliência do Território.
37. Posteriormente, na sequência de sugestão da Comissão de Acompanhamento (*steering committee*)³², foram aprovadas pela RCM n.º 12/2019, de 21 de janeiro, medidas adicionais que

³⁰ Criada através da RCM n.º 157-B/2017, de 27 de outubro. Está previsto nas suas atribuições, entre outras, conforme alínea a) do n.º 2, apoiar o Primeiro-Ministro na preparação e execução das recomendações constantes do Relatório da CTI e de outros contributos técnicos, em articulação com as várias áreas governamentais e organismos da Administração Pública. Esta entidade deu origem à AGIF em 2019.

³¹ O acompanhamento da instalação do SGIFR, que envolve a implementação daquelas medidas, foi assegurado através da Estrutura de Missão (EM), que teve como objetivo apoiar a transformação concetual e formal do sistema vigente e do processo de governança do risco de incêndio, em especial através da promoção da instalação da AGIF, com competências no âmbito de integração de políticas, avaliação, planeamento e controlo, gestão do conhecimento, estratégia e supervisão de operações.

³² Para assegurar a concretização de resultados e a coordenação final das iniciativas constantes do PT entre tutelas e entidades tuteladas, foi criada essa Comissão que integra diversos membros do Governo (Ministro Adjunto (MAD)), Ministro da Administração Interna (MAI),

passaram das 72 previstas em 2017 para 75. Pela mesma Resolução, passou a ser adotada uma arquitetura fixada em objetivos estratégicos, consubstanciados em:

- Valorizar os espaços rurais;
- Cuidar dos espaços rurais;
- Modificar comportamentos;
- Gerir o risco eficientemente.

2.3.2 Objetivos, calendarização, entidades, orçamento e financiamento

38. Foi previsto na RCM n.º 157-A/2017 que as medidas aí enunciadas fossem executadas em 2017 e 2018. Aí se incluíam medidas de reforço da prevenção e combate aos incêndios e da capacidade operacional do sistema de comunicações de emergência. Foi, assim, prioridade do Governo, entre outras, reforçar os meios operacionais (recursos humanos, meios terrestres e meios aéreos), bem como os sistemas de comunicação (SIRESP) e informação.
39. Atenta a alteração do paradigma de prevenção e combate aos incêndios, foram publicadas diversas RCM³³ que autorizaram, por entidade, despesa efetiva para o ano de 2018 e posteriores, respetivo financiamento e fixaram os objetivos a atingir.
40. A execução das medidas está cometida a diversas entidades sob a tutela dos membros do Governo responsáveis, entre outros, pela administração interna, ambiente, agricultura, defesa, florestas e desenvolvimento rural, encontrando-se identificadas as necessidades físicas e financeiras de cada organismo para a realização das ações previstas em 2018 e nos anos subsequentes.
41. Relativamente às entidades sob responsabilidade do MAI e MDN, o orçamento/financiamento atribuído às respetivas entidades, consta do quadro seguinte:

Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (MAFDR), Ministro do Ambiente (MAMB), Ministro do Planeamento e Infraestruturas (MPI), Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro (SEAPM)) que, sob liderança do Primeiro-Ministro e com apoio da EM, reúne semanalmente para analisar os progressos das medidas.

³³ RCM n.º 192/2017, de 19 de dezembro, n.º 11-A/2018, de 7 de fevereiro, n.º 21/2018, de 6 de março, n.º 42/2018, de 23 de abril, n.º 49/2018, de 30 de abril, n.º 2/2019, de 9 de janeiro, n.º 8/2019, de 10 de janeiro, n.º 160/2019, de 26 de setembro, n.º 38-A/2020, de 18 de maio.

Quadro 1 - Medidas de prevenção e combate com impacto no DECIR

Medidas de prevenção e combate com impacto no DECIR	Orçamento		Fontes de Financiamento	Áreas de governação/Entidades Executoras das medidas
	2018	2019		
1. Reforço de recursos humanos (RH) e materiais	15.380.000,00 € (RH) e 18.260.000,00€ (Equipamentos e Viaturas)	-	DCI FSUE FE	MAI: ANEPC e MDN: GNR e Marinha, Exército e Força Aérea
2. Transferência do Comando e gestão dos meios aéreos e Reforço e manutenção dos mesmos.	25.813.333,00€	51.141.719,75€	DCI e OE	MAI: ANEPC e MDN: FAP
3. Reforço dos sistemas de informação e comunicação (SIRESP).	4.000.000,00€ ³⁴ 500.000,00 € (outras)		DCI FSUE	MAI: SGMAI e ANEPC
	9.700.000,00€ ³⁵ (SIRESP)	2.850.000,00€		
Total	73.653.333,00€	53.991.719,75€		

Fonte: RCM n.º 192/2017, de 19 de dezembro, 11-A/2018, de 7 de fevereiro, n.º 21/2018, de 6 de março, n.º 42/2018, de 23 de abril n.º 49/2018, de 30 de abril, 2/2019, de 9 de janeiro e 8/2019, de 10 de janeiro.

42. O reforço dos recursos humanos e materiais previsto nas RCM³⁶ seria a realizar em 2018, sendo que em 2019 não houve reafectação, constando os valores nos orçamentos de cada entidade.
43. No que respeita aos meios aéreos, o valor previsto em diversas RCM de 314,9 M€, a realizar até 2024, foi repartido da seguinte forma: 25,8 M€, em 2018; 51,1 M€ em 2019; 70,3 M€ em 2020; 63,4 M€, em 2021; 63,1 M€, em 2022; 38,7 M€, em 2023 e 2,5 M€, para 2024³⁷. Acresce referir que, com a RCM n.º 27/2021, os montantes previstos, a partir de 2021, sofrem um novo ajustamento.
44. Relativamente ao SIRESP (reforço da redundância de comunicações e elétrica), o valor previsto nas RCM n.º 42/2018 de 15,6M€, a realizar até 2021, foi repartido da seguinte forma: 8,2M€, em 2018; 2,85 M€ em 2019; 2,8 M€ em 2020 e 1,8 M€ em 2021.

2.4 Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais - DECIR

45. O DECIR é um dispositivo adicional à capacidade nominal de resposta dos APC, regulado por Diretiva Operacional Nacional (DON) elaborada pela ANEPC, cabendo a essa entidade recolher junto das entidades atinentes os seus contributos. É um instrumento anual de planeamento, organização, coordenação e comando operacional, que assenta na DON n.º 2, a qual é subsidiária da DON n.º 1³⁸ e da DUPC³⁹. O DECIR é aprovado pela Comissão Nacional de Proteção Civil e homologado pelo Secretário de Estado da Proteção Civil.
46. Em articulação com as entidades envolvidas no combate aos incêndios, pretende garantir em permanência uma resposta operacional adequada e articulada, em conformidade com o grau de gravidade e probabilidade de ocorrência de incêndios florestais durante os períodos de perigo

³⁴ Dos quais: 2.2M€ para o programa “Aldeia Segura e Pessoas Seguras” e 0,9M€ para a Rede Automática de Avisos à População”.

³⁵ Dos quais: 1,5M€ para aquisição das estações móveis e 8,2M€ para a redundância da rede SIRESP.

³⁶ RCM n.º 11-A/2018 e n.º 49/2018.

³⁷ Os montantes e o respetivo escalonamento plurianual sofreram diversas alterações decorrentes da publicação de sucessivas RCM (RCM n.º 192/2017, RCO n.º 21/2018, RCM n.º 2/2019, RCM n.º 8/2019, RCM n.º 160/2019, RCM n.º 38-A/2020).

³⁸ Estabelece o Dispositivo Integrado das Operações de Proteção e Socorro (DIOPS). Aplica-se a todo o território continental e a todas as organizações e entidades que concorrem e cooperam para a proteção e socorro, servindo de referência ao planeamento, geral, especial e sectorial, da gestão de todas as situações de emergência nos seus vários escalões e das entidades intervenientes.

³⁹ Aprovada pela RCM n.º 20/2018, de 1 de março.

considerados e tem como intenção assegurar a mobilização, prontidão, empenhamento e gestão de todos os meios disponíveis para a supressão e combate a incêndios rurais.

47. Este instrumento aplica-se a todo o território continental e estabelece a arquitetura da coordenação institucional entre as múltiplas entidades com responsabilidades partilhadas⁴⁰. Define a direção, o comando e o controlo, a regulação, articulação e otimização da atuação operacional das forças integrantes do SIOPS, organismos e instituições envolvidas ou a envolver nas operações de defesa da floresta contra incêndios. Entendida na vertente da proteção e socorro, visa o cumprimento das medidas previstas nas RCM e dos objetivos estratégicos definidos pelo Governo.
48. No plano operacional, a ANEPC acompanha o desempenho no DECIR através da análise dos dados operacionais recolhidos a partir do Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO). Os dados deste sistema permitem:
 - Analisar diariamente a meteorologia e outros fatores que contribuem para o risco de incêndio;
 - Conhecer o número de efetivos empenhado em cada ocorrência, o grau de proficiência dos mesmos, os meios materiais e tipos de meios terrestres presentes no terreno e os tempos de resolução dos incêndios, o que possibilita a elaboração de relatórios por operação;
 - Avaliar os níveis de empenho dos meios das diversas entidades que contribuem para o sistema;
 - Analisar a adequação do quantitativo e tipologia de meios empregues em cada ocorrência;
 - Ponderar alterações e correções para ocorrências futuras;
 - Incrementar o estado de prontidão e as ações de pré-posicionamento de meios para uma resposta mais eficaz.
49. No plano financeiro, a Diretiva Financeira estabelece regras, circuitos e procedimentos a utilizar para a realização de despesas e sua elegibilidade e comparticipação, sendo o SADO o sistema de registo e validação de despesas incorridas com os meios operacionais. Isso é efetuado através do preenchimento e validação dos dados feito pelos Comandos Distritais de Operação e Socorro (CDOS) e remessa aos serviços centrais da ANEPC, onde se afere a elegibilidade da despesa, seguindo-se depois a validação pelo Comandante Operacional Nacional de Emergência e Proteção Civil (CONEPC) e, finalmente, a remessa à Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiro, para autorizar e efetuar o pagamento.

⁴⁰ As entidades dispõem de estruturas de intervenção próprias e são empregues sob a direção/comando das respetivas hierarquias, sem prejuízo da necessária articulação com os postos de comando operacional e a estrutura de comando operacional da ANEPC.

3 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Reforma do Sistema de Prevenção e Combate a Incêndios Rurais

3.1 A reforma do sistema de prevenção e combate aos incêndios rurais não se encontra integralmente concretizada

50. As orientações aprovadas na RCM n.º 157-A/2017, com vista a mudar o paradigma da prevenção e combate aos incêndios rurais, que inicialmente se previa fossem concretizadas em 2017 e 2018, não estão ainda integralmente realizadas, faltando aprovar alguns importantes instrumentos/documentos estratégicos e de operacionalização e alguns diplomas concretizadores de estruturas de funcionamento e do novo sistema de proteção e socorro.
51. Foi criado o novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e aprovadas ou revistas importantes componentes do mesmo, como sejam a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), a Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais (AGIF) e a Diretiva Única de Prevenção e Combate (DUPC).
52. No entanto, a aprovação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), considerado como o elemento estrutural de planeamento do SGIFR, prevista para 2018, apenas ocorreu em junho de 2020, através da RCM n.º 45-A/2020, sendo que a sua implementação não está concluída. Falta ainda definir e aprovar peças essenciais que clarifiquem a governança, a monitorização e a avaliação do sistema, fundamentais na construção da sua arquitetura, e instrumentos para a sua operacionalização, designadamente um Programa Nacional de Ação⁴¹, com definição de metas e indicadores mensuráveis, recursos e responsabilidades⁴².

Relativamente à elaboração e aprovação do Programa Nacional de Ação (PNA), a AGIF informou que este tinha sido entregue ao Governo em novembro de 2020. Durante o processo de contraditório, o Conselho de Ministros aprovou esse Programa, em reunião de 4 de março de 2021, para efeitos de discussão pública, a qual decorreu de 8 a 21 de março de 2021.

53. Falta também o desenvolvimento e aprovação dos Programas de Ação Regionais (NUT II) e Sub-Regionais (NUT III). Isto poderá envolver mudanças significativas ao nível dos instrumentos de planeamento de defesa contra incêndios que até agora existiam, como é o caso dos Planos Municipais e dos Planos Intermunicipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios, uma vez que, organizando-se o SGIFR territorialmente através das NUTS II e III⁴³, não é evidente a manutenção ou função do nível distrital nem a articulação com o nível municipal. O OTI tem alertado, nos seus estudos técnicos e relatórios, para que a indefinição no modelo de organização territorial é um aspeto estrutural que condiciona a aplicação de políticas e medidas muito relevantes neste domínio.

⁴¹ Cabe à AGIF a elaboração do Programa Nacional de Ação e dos programas regionais a ele subordinados, bem como a monitorização da execução do PNGIFR (cfr. RCM n.º 45-A/2020). O Programa Nacional de Ação "Estabelece as diretrizes estratégicas que são depois interpretadas e analisadas em cada Região estabelecendo diretrizes no âmbito do Plano Regional de Ação (PRA) a considerar pelos níveis de planeamento inferior" (Cfr. Pag. 77 do PNGIFR).

⁴² Cfr. Nota Informativa n. 2/2020 do OTI.

⁴³ Como consta do PNGIFR aprovado pela RCM n.º 20/2020

54. No que se refere ao Sistema de Gestão de Operações (SGO) e, não obstante ter sido publicada uma revisão do mesmo, a AGIF considera que a mesma não foi realizada com a amplitude pretendida⁴⁴, de modo a adequar-se à complexidade das diversas situações de emergência⁴⁵.

Em sede de contraditório, a AGIF informou que “... pese embora as leis orgânicas de algumas entidades, como as do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, e da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, além da própria Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, já preverem uma organização adaptada às NUTSII e NUTSIII, a transição de distritos para NUTSII/III, no SGIFR, carece do modelo de governança cuja definição legal decorre ainda o processo legislativo”.

55. Assim, o SGIFR encontra-se ainda em fase de implementação, continuando em vigor o antigo SDFCI⁴⁶, cujo paradigma se pretendia modificar. A continuidade da vigência da legislação que regula esse sistema conduz a uma situação legislativa pouco clara. No ponto de situação feito pela AGIF a 8 de setembro de 2020⁴⁷, esta mesma entidade considera que a reforma do modelo se encontra executada em apenas 30%.
56. Sobre esta matéria, a AGIF no “Relatório de Atividades de 2019 – SGIFR” refere que “Desde o início houve o compromisso, plasmado na RCM (...), da transição para o novo paradigma ser gradual, assegurando que não haveria ruturas, garantindo-se a continuidade dos serviços. Para que se fosse fazendo uma mudança progressiva, foi necessário manter a coexistência de elementos dos dois sistemas, o DFCI e o SGIFR, sendo que este processo, iniciado em 2017, continua em marcha”. Acrescenta ainda que “A implementação cabal do SGIFR encontra-se agora dependente da aprovação do Programa Nacional de Ação, com a realização dos exercícios de planeamento às diferentes escalas – nacional, NUTS II, NUTS III e municipal, e da revisão do DL n.º 124/2006, de 28 de junho”, mas também os relativos ao SIOPS e os diplomas que daí emanam, como o Regulamento de Organização e Funcionamento do Dispositivo de Prevenção Estrutural, a DUPC, o Regulamento do Fogo Técnico, entre outros⁴⁸.

Em sede de contraditório, o Ministro da Administração Interna e a AGIF informaram que, em reunião do Conselho de Ministros de 4 de março de 2021, foi aprovado o Projeto de Lei de autorização legislativa que permitirá ao Governo rever o DL n.º 124/2006, projeto esse já enviado à AR. A AGIF refere, todavia, ser improvável que o novo regime altere de forma substantiva o modo de operação durante o presente ano, na medida em que todos os processos em curso estão legalmente ancorados no regime anterior por conformação das entidades às normas habilitantes existentes.

57. No modelo adotado no PNGIFR para o SGIFR existe uma cadeia de processos definida com atribuições de responsabilidades em cada processo, tendo a AGIF intervenção nas seis fases, nomeadamente no planeamento, na preparação, na prevenção, no pós-evento, na supressão e socorro e na pré-supressão, com responsabilidades de coordenação, aprovação e execução. Cabe-lhe também a promoção da articulação entre as entidades para partilha de recursos e definição conjunta da estratégia.
58. A AGIF tem desempenhado um papel relevante na elaboração dos documentos estratégicos, na atividade desenvolvida de forma articulada com várias entidades, na monitorização das medidas de prevenção e combate e na progressiva implementação do SGIFR.

⁴⁴ Dando cumprimento ao determinado na RCM n.º 12/2019, de 21 de janeiro, ponto 12 “Reforçar o Sistema de Gestão de Operações, garantindo que, no contexto da operação de proteção e socorro, todas as funções nele prevista são desempenhadas por recursos humanos com o perfil e competência necessários, independentemente da sua entidade de origem e estatuto, conforme práticas internacionais”.

⁴⁵ Cfr. Posit Implementação RCM n.º 157A/2017, de setembro de 2020, em que essa revisão está considerada como pendente e realizada a 0% (pag. 5, ponto 4).

⁴⁶ DL n.º 124/2006, de 28 de junho.

⁴⁷ Posit Implementação RCM n.º 157A/2017 (pag. 4 ponto 1).

⁴⁸ Cfr. Pag. 58 do PNGIFR.

Em sede de contraditório a AGIF informou que “(...) a expectativa (...), em linha com o seu planeamento - sujeitos a riscos externos que não se dominam nem preveem - é que os pontos acima se cumpram até 2023”.

59. Verificou-se também que, na sequência da entrada em vigor da nova Lei orgânica da ANEPC, ainda não ocorreu a publicação da Portaria a que se refere o n.º 4 do artigo 21.º, na sua redação atual, a qual fixará a estrutura nuclear da ANEPC, atribuições e competências das respetivas unidades orgânicas e ainda o número máximo de unidades flexíveis, em ordem a assegurar o seu funcionamento.

Em sede de contraditório a ANEPC reforça que “Como (...) já reportado à Tutela, urge a aprovação da mencionada portaria porquanto a ANEPC encontra-se perante uma situação atípica, dado que as respetivas Direções Nacionais (...) encontram-se a funcionar assentes nas unidades orgânicas nucleares e flexíveis das Direções Nacionais, entretanto extintas (...) para além de que a totalidade dos seus dirigentes intermédios continua, (...) designada em regime de substituição (...)”. O Ministro da Administração Interna informa que a portaria que aprova a composição e a organização interna da Força Especial de Proteção Civil, bem como a portaria que fixa a estrutura nuclear da ANEPC, se encontram em fase final de aprovação.

3.2 As medidas não estão inseridas num adequado modelo de planeamento, monitorização e avaliação

Medidas de prevenção e combate a incêndios rurais- planeamento e monitorização

60. Com exceção da aquisição pelo Estado de participação no capital da SIRESP⁴⁹, as medidas previstas na RCM n.º 157-A/2017 para reformar o sistema de prevenção e combate a incêndios rurais foram adotadas na sequência de recomendações constantes dos relatórios apresentados pela CTI, bem como de outros estudos. Essas recomendações basearam-se no diagnóstico dos problemas e incentivaram ao incremento da prevenção e à adoção de novas metodologias no combate.
61. As referidas medidas não foram, no entanto, inseridas em quaisquer planos ou programas, que procedessem à sua operacionalização, em termos, designadamente, de calendarização, designação de responsáveis, determinação de custos e financiamento, bem como indicadores e metas quanto a resultados e impactos esperados. Conforme a própria AGIF declarou a este Tribunal no âmbito da auditoria, “As medidas resultantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, estão circunscritas, na forma e na substância, pelo que se encontra ali escrito, não havendo, em nenhum outro suporte, detalhe dessas medidas ou indicadores para avaliar o resultado e o impacto”⁵⁰.
62. De facto:
- O PNDFCI, embora formalmente se prolongasse até 2018, não foi adaptado à reforma pretendida;
 - A RCM previa a “*elaboração e execução de um novo Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (...) a aprovar até 30 de abril de 2018*”, que só veio a ser formalmente aprovado em junho de 2020 e ainda não está completo nem implementado;
 - Embora o OE/2018 (artigo 155.º) tenha criado o Programa Integrado de Defesa da Floresta contra Incêndios e de Promoção do Desenvolvimento Regional, este Programa nunca mais voltou a ser referido e nem sequer teve reflexo ao nível da execução orçamental de 2018;

⁴⁹ Cfr. Alínea a) do n.º 4 da RCM 157-A/2017.

⁵⁰ Vide esclarecimentos prestados a coberto do ofício da AGIF n.º 47/2020, de 24 de abril.

- O designado Programa de Transformação (PT) foi tão só um instrumento prático criado para colmatar a falta do PNGIFR e para monitorizar a execução das medidas previstas na RCM.
63. No que respeita ao ano de 2018, verificou-se que a dotação centralizada no MF (DCI) foi essencialmente utilizada para reforçar os orçamentos das várias entidades responsáveis pela implementação das medidas. Em 2019, os valores ainda por executar foram, desde logo, inscritos nos orçamentos das entidades executoras.
64. Com base na informação recolhida junto das entidades envolvidas, foi possível construir o quadro seguinte, onde estão esplanadas as medidas para reforçar os meios operacionais, aéreos e os sistemas de informação e de comunicação de apoio à decisão operacional que foram designadas para cada entidade e os respetivos montantes atribuídos.



Quadro 2 - Medidas

Unidades: €

Ministério	Entidade	Medida	Valor Previsto nas RCM		Valor Realizado					
			2018	2019	2018	2019				
MAI	ANEPC	Aquisição de veículos para reforço das equipas da FEB/FEPC	1 500 000,00	0,00	1 307 327,76	0,00				
		Execução do Programa Aldeia Segura e do Programa Pessoas Seguras	4 000 000,00	807 406,00	1 205 974,00	737 726,00				
		Rede Automática de Avisos, execução de campanhas de sensibilização		0,00	39 175,50	0,00				
	ANEPC-MA	Sistemas de Informação e Comunicação de apoio a decisão operacional	500 000,00	0,00	92 036,71	0,00				
		Meios Aéreos	25 813 333,00	0,00	41 988 691,18	4 748 536,06				
TOTAL ANEPC			31 813 333,00	807 406,00	44 633 205,15	5 486 262,06				
MAI	GNR	Recrutamento interno de 500 efetivos para reforço GIPS/UEPS e de 100 efetivos para reforço do SEPNA; recrutamento externo de 200 efetivos para reforço de GF e de 600 guardas para reforço do dispositivo GNR	10 000 000,00	0,00	6 677 958,68	0,00				
		Aquisição de veículos, equipamentos de proteção e material para reforço dos meios dos GIPS/UEPS, aquisição de veículos para reforço dos meios do SEPNA, aquisição de veículos para reforço dos meios dos GF	6 500 000,00	0,00	5 733 350,43	738 000,25				
TOTAL GNR			16 500 000,00	0,00	12 411 309,11	738 000,25				
MAI	SGMAI	Reforço do SIRESP	8 200 000,00	2 850 000,00	0,00	0,00				
		Dotar a Rede SIRESP de procedimentos e mecanismos de redundância, designadamente no âmbito da rede de transmissão e de energia								
		Aquisição de 4 estações moveis					1 500 000,00	0,00	983 926,20	0,00
		Criação de um plano de formação para os utilizadores da Rede SIRESP					0,00	0,00	0,00	0,00
		Avaliação do modelo contratual e as soluções tecnológicas para a continuidade de comunicações de emergência	0,00	0,00	0,00	0,00				
TOTAL SGMAI			9 700 000,00	2 850 000,00	983 926,20	0,00				
MF	Parvaloren	Assunção pelo Estado de uma posição na estrutura acionista da SIRESP	0,00	0,00	2 654 140,21	0,00				
	DGTF		0,00	0,00		7 961 313,13				
TOTAL MF			0,00	0,00	2 654 140,21	7 961 313,13				
MDN	EMGFA	Aquisição de hardware, software, licenças e equipamentos, bem como formação e disponibilização de pessoal para o reforço dos sistemas de informação e comunicação de apoio à decisão operacional	1 000 000,00	0,00	934 675,02	0,00				
	Ramos/Marinha	Recrutamento externo de 200 militares, dos quais 92 para o quadro permanente	5 380 000,00		1 860 573,96	0,00				
	Marinha	Aquisição de equipamentos de comunicação para o reforço do envolvimento das Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)	500 000,00	0,00	0,00	0,00				
		Aquisição de equipamentos e postos avançados de saúde e sanitários para apoio às populações e forças empenhadas no combate	315 000,00	0,00	0,00	0,00				
	Exército	Viaturas táticas não blindadas para o reforço no SGIFR	1 990 000,00	0,00	1 316 742,75	0,00				
		Equipamento à Resiliência	3 955 000,00	0,00	183 255,37	0,00				
	FAP	Aquisição de Camara fotográfica e sensores	2 500 000,00	0,00	0,00	0,00				
FAP - MA	Meios Aéreos	0,00	51 141 719,75	0,00	41 495 249,21					
TOTAL MDN			15 640 000,00	51 141 719,75	4 295 247,10	41 495 249,21				
TOTAL GERAL			73 653 333,00	54 799 125,75	64 977 827,77	55 680 824,65				

* Este valor inclui o montante de 807 406,00 €, orçamentado pela ANEPC e referente à medida "Execução do Programa Aldeia Segura e do Programa Pessoas Seguras", que não estava inicialmente previsto na RCM.

Fontes: Instrumentos de gestão e dados recolhidos junto das entidades envolvidas.

65. O ponto 14 da RCM n.º 157-A/2017 prevê que a monitorização e avaliação do sistema e seus intervenientes seja realizada através da implementação de processos transparentes e periódicos de avaliação nas suas componentes estratégicas, o que inclui a avaliação sistemática dos grandes incêndios e das situações de reacendimento. Estabelece ainda que se proceda à avaliação anual global do sistema, integrando a análise da eficácia dos investimentos efetuados no âmbito do SGIFR, o que foi concretizado através de atribuições constantes da lei orgânica da AGIF⁵¹.
66. Neste contexto, a monitorização das medidas está a cargo da AGIF, que neste domínio sucedeu à EM, entidade que definiu o processo de mobilização das entidades intervenientes, o mecanismo de reporte, a orientação para resultados e o cumprimento dos prazos. No que respeita à avaliação das medidas, esta será realizada pela AGIF após a sua implementação e tem um horizonte plurianual cujo término varia em função da tipologia das medidas.
67. A monitorização das medidas, através do PT, foi assegurada inicialmente pela EM (2018) e posteriormente pela AGIF (2019 em diante).
68. Essa monitorização foi feita através da análise, da interpretação e da síntese dos dados recolhidos junto das entidades, assentando nas declarações das mesmas⁵², e da consolidação da informação no PT. Nunca existiu uma definição clara de como deve ser efetuado o reporte da informação pelas diversas entidades responsáveis nem se encontra centralizado o reporte institucional, tanto a nível nacional como internacional.
69. O trabalho de acompanhamento do PT permitiu conhecer o grau de execução física e financeira daquelas medidas para as quais tinham sido fixadas metas quantitativas e qualitativas de execução.
70. Face à inexistência de indicadores apropriados, este conhecimento reporta-se, fundamentalmente, às realizações e não aos respetivos resultados. Por outro lado, é também insuficiente por falta de um mecanismo de acompanhamento financeiro que permita “*avaliar os custos associados a cada operação ou evento, de forma a otimizar a gestão em função do risco (...)*”⁵³.
71. A divulgação de progressos alcançados foi apresentada em 2018 pela EM⁵⁴, na apresentação pública dos resultados das iniciativas sobre prevenção e combate a incêndios “*Balanço do SGIFR 2018*” e em 2020 pela AGIF, com a elaboração do “*SGIFR- Relatório de Atividades 2019*” (datado de julho de 2020). A AGIF produziu ainda um ponto de situação sobre a implementação das medidas constantes da RCM n.º 157-A/2017, reportado a setembro de 2020. Por seu turno, a ANEPC apresentou, em dezembro de 2019, um balanço global das medidas.
72. O relatório de atividades do SGIFR 2019 aborda a temática da monitorização e avaliação do sistema, dele se extraindo, designadamente, que, embora a concretização das iniciativas tenha vindo a ser acompanhada e se reconheça que uma medida orçamental transversal para o SGIFR seria um facilitador importante, não há consenso quanto aos indicadores de desempenho e realização necessários. As dificuldades abrangem, nomeadamente, os indicadores de valoração de perdas e prejuízos.
73. A ausência de mecanismos e plataformas adequadas de reporte e de indicadores de desempenho são insuficiências que impedem a otimização dos custos de cada atividade, a garantia da disponibilidade financeira para o cumprimento de metas, a monitorização de *performance* e a avaliação dos impactos, nomeadamente quanto à diminuição de danos.

⁵¹ Cfr. alíneas h) e k) do artigo 4.º do DL n.º 12/2018, de 16 de fevereiro.

⁵² A AGIF pretende que este processo se possa formalizar numa plataforma de uso institucional, assegurando-se simplicidade e fluxos consistentes de informação.

⁵³ Cfr. *Posit Implementação* RCM n.º 157A/2017, de setembro de 2020 (pág. 11, ponto 8).

⁵⁴ Em 2 de julho e 25 de outubro de 2018

74. No quadro legal em vigor, a avaliação global do SGIFR cabe à AGIF, à qual compete também o planeamento e a coordenação estratégica do sistema.
75. Nos estudos e relatórios que o OTI tem publicado no âmbito das suas competências⁵⁵, este observatório recomenda, no entanto, *“que tanto a monitorização como a avaliação sejam obrigatoriamente feitas de forma independente das entidades envolvidas no sistema, em particular da que mais responsabilidades detém na coordenação do SGIFR, ou seja, a própria AGIF”*⁵⁶.

Em sede de contraditório a AGIF refere que lhe está formalmente confiada *“... a monitorização e avaliação do sistema, tanto mais que a esta entidade preside o fundamento de coordenação estratégica, neutra, que não a compromete nas suas atribuições. Mais a mais, entende-se que a monitorização é processo aplicável a todas as entidades, realizada internamente, como geradora de entradas em processo de melhoria contínua, pelo que, não apenas a AGIF, mas todas as entidades do SGIFR a devem realizar. Acrescenta que “... entende prudente, no quadro das suas responsabilidades, proceder à contratação externa de entidade que realize essa avaliação de modo independente, cabendo-lhe, porém, desencadear esse processo”*.

O Tribunal reconhece que, no quadro legal atual, tal competência avaliativa do SGIFR está confiada à AGIF (vide ponto 74) e que as avaliações de natureza interna são necessárias e têm o devido valor em termos de adoção de medidas corretivas. Tal não obsta ao valor acrescentado inerente a avaliações externas e independentes.

76. O OTI, enquanto entidade independente do sistema, tem atribuições no que respeita à monitorização do impacto das medidas públicas no âmbito da prevenção e combate a incêndios rurais⁵⁷.

Sobre esta matéria a AGIF refere que o acompanhamento por parte do Observatório, *“em face do seu âmbito, se deve situar num plano distinto, sob pena de conflito com o que à AGIF cabe, contribuindo, inclusivamente, para a sobreposição ou densidade excessiva que o próprio Observatório publicitou numa das suas atividades”* e que *“o Observatório Técnico Independente, a existir, deve estar circunscrito ao plano que o acolhe, o da Assembleia da República, em apoio à formulação de políticas públicas de fundo e apoio aos grupos parlamentares no processo legislativo, e não em matéria técnica a coberto das missões e atribuições das entidades da administração pública”*.

O Tribunal observa que essa posição tem permitido ao OTI, como entidade independente da gestão, coordenação e monitorização do sistema, ter uma visão técnica crítica e menos envolvida do mesmo.

77. Dada a complexidade do problema e a existência de múltiplos agentes, a monitorização de resultados, avaliação e comunicação são essenciais para instituir um modelo de governança do risco adequado ao desafio da visão do SGIFR. Para tal, será decisivo estimular a cooperação e partilha de dados, conhecimento e experiências e consolidar culturas e regras institucionais que fomentem o mérito e ciclos de melhoria contínua.

⁵⁵ Cfr. Art.2º da Lei nº 56/2018.

⁵⁶ Cfr. Parecer sobre a Estratégia 20 – 30 do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

⁵⁷ Cfr. alínea a) e f) do artigo 2.º da Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto.

3.3 Nem todas as medidas preconizadas para melhor prevenção e combate de incêndios rurais foram realizadas como previsto

Medidas de prevenção e combate a incêndios rurais- implementação

78. Das medidas constantes do Quadro 2 acima, constata-se que boa parte foram realizadas de acordo com a calendarização estabelecida.
79. No que respeita à sua expressão financeira, o valor global realizado (110 M€) ficou um pouco abaixo do previsto (94% do total). Em 2018, foi concretizado 88% do valor previsto e, em 2019, 102%.
80. Não obstante, devido a constrangimentos vários, nem todas as medidas foram concretizadas ou apenas o foram parcialmente, conforme descrição seguinte:
- a) A ANEPC:
- Concretizou a aquisição de viaturas para a Força Especial de Proteção Civil, anteriormente Força Especial de Bombeiros (FEB/FEPC), que permitiu capacitar esta força e contribuiu para os resultados alcançados no âmbito do combate a incêndios rurais em 2018, 2019 e 2020; desenvolveu os programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”⁵⁸, que possibilitaram incrementar a resiliência dos aglomerados populacionais relativamente à salvaguarda de pessoas no cenário de incêndios; a rede automática de alertas e avisos, permitiu a implementação de um Sistema Nacional de Alertas e Avisos à população (SNAA)⁵⁹, que funcionou de modo experimental em 2018 e de forma plena a partir de 2019;
 - No entanto, os sistemas de informação e comunicação tiveram uma execução reduzida, por falta de desenvolvimento das especificações técnicas e atraso nos prazos subjacentes à tramitação dos procedimentos pré-contratuais;
- b) A GNR:
- Em 2018, efetuou o recrutamento dos efetivos para reforço da Unidade de Emergência de Proteção e Socorro, anterior Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS/UEPS) e dos guardas para reforço do dispositivo da GNR; no que respeita à medida relativa ao recrutamento interno de efetivos para reforço do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), a mesma materializou-se apenas na passagem de efetivos entre estruturas do dispositivo da GNR;
 - Não se concretizou o recrutamento externo de 200 efetivos para reforço de Guardas Florestais (GF) em 2018, sendo em 2019 aberto novo procedimento concursal para o preenchimento dos postos de trabalho, estando ainda em 2020 a decorrer o concurso para os restantes 38 postos de trabalho. Apesar da medida estar parcialmente executada por falta de candidaturas ou desistências, houve um incremento do número de militares da GNR, GIPS/UEPC, SEPNA e efetivos dos GF, para garantir maior eficiência e eficácia no âmbito do planeamento, prevenção, sensibilização, gestão de combustível, vigilância, fiscalização, pré-supressão, supressão e ações pós-evento;

⁵⁸ O valor atribuído não foi usado na sua totalidade devido a uma auditoria efetuada pelo POSEUR à operação de financiamento (a ANEPC referiu que “a operação de financiamento POSEUR-02-1810-FC-000508 foi, entretanto, objeto de anulação, tendo esta Autoridade procedido à liquidação integral do valor apurado a título de dívida no montante de €833.440,10 à Agência para o Desenvolvimento e Coesão” – cfr. ofício n.º 2716/GP/2021, de 18 de março da ANEPC). Para assegurar o bom desenvolvimento dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” foram realizadas anualmente ações de sensibilização e simulacros: em 2018 as ações de sensibilização foram sendo realizadas aos longo do ano e o número de simulacros realizados registou o seu maior incremento entre junho de 2018 e setembro de 2018, passando de 39 para 103 exercícios; em 2019 foram realizadas 567 ações de sensibilização e 204 simulacros.

⁵⁹ Todas as pessoas que tenham telemóvel, independentemente da rede móvel na qual se encontram registados, recebem SMS de alerta. Em 2019, o SNAA permitiu que fossem enviados cerca de 12 milhões de SMS às populações quando existem situações de emergência no âmbito da proteção civil.

- No que respeita à aquisição de veículos, equipamentos de proteção individual e material para a GNR, o procedimento iniciado em 2018, por motivos processuais inerentes ao cumprimento dos prazos e formalidades legais definidas no Código dos Contratos Públicos (CCP), apenas foi concretizado por verbas do OE2019. Esta medida permitiu o aumento da capacidade de resposta operacional da GNR, GIPS/UEPC, SEPNA e efetivos dos GF;
- c) Relativamente às medidas da responsabilidade da SGMAI e do MF, nomeadamente quanto ao SIRESP⁶⁰:
 - À exceção da medida prevista no ponto IV, n.º 4, alínea e) da RCM n.º 157-A/2017, foram todas implementadas entre 2018 e 2019, de acordo com a calendarização fixada, incluindo a medida plurianual *“Dotar a Rede SIRESP de procedimentos e mecanismos de redundância, no âmbito da rede de transmissão e de energia”* (a qual, no entanto, foi assumida diretamente pela própria SIRESP, SA, pelas circunstâncias descritas no ponto 3.11)⁶¹;
 - No que respeita à medida ainda não implementada, foram mandatados dois grupos de trabalho para definir soluções tecnológicas e um novo modelo de gestão das comunicações de emergência para o período posterior ao termo do contrato de parceria (vide ponto 3.11);
- d) Relativamente às medidas da responsabilidade do MF:
 - Foi inicialmente adquirida em 2018 uma participação de 33% da SIRESP, SA, por 2,7 M€⁶², e, em dezembro de 2019, o Estado passou a deter a SIRESP, SA, através da compra de mais 67% do capital da empresa⁶³, com encargos adicionais para o Estado no valor de 7,9 M€ milhões de euros, suportados pela DGTF⁶⁴. Estas aquisições não estavam orçamentadas.
- e) Das medidas a cargo das FFAA:
 - A Marinha através do Despacho n.º 12 do Ministro da Defesa Nacional, de 5 de março de 2018, efetuou o recrutamento de 74 militares em regime de contrato, não tendo os restantes ramos procedido ao recrutamento de militares⁶⁵;
 - O Exército, adquiriu as viaturas táticas não blindadas (2 tratores e 33 viaturas ligeiras), distribuiu-as pelos 3 ramos⁶⁶, o que aumentou a capacidade de resposta operacional nas fases de vigilância e prevenção, combate e vigilância ativa pós-rescaldo;
 - A Marinha não adquiriu bens no âmbito das RCM, mas recebeu equipamentos de proteção individual e ferramentas manuais, provenientes da ANEPC; recebeu também 8 viaturas ligeiras através do concurso instruído e executado pelo Exército e ainda equipamento informático e de comunicações no âmbito do reforço das Forças Armadas (FFAA) para apoio ao SGIFR, que foi transferido do EMGFA para o Instituto Hidrográfico (IH) através do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN);

⁶⁰ Medidas preconizadas no âmbito do n.º 4 da secção IV da RCM n.º 157-A/2017.

⁶¹ Foi, em todas as estações base do SIRESP, implementada a redundância das comunicações por ligação satélite, assim como mecanismos de redundância energética, através do reforço das UPS e da celebração de contratos com prestadores de serviço de geradores. Foi efetuada a distribuição geográfica das estações móveis SIRESP, passando a estar disponíveis em várias regiões. Foi, ainda, administrada formação para a utilização das estações móveis SIRESP a operacionais da FEPC e colaboradores do CDOS de FARO e ainda formação para a utilização dos terminais quando integrados no DECIR.

⁶² Adquirida via Parvalorem.

⁶³ No âmbito do contraditório, a DGTF veio informar que foram adquiridas 26.050 ações, são representativas de 52,1% do capital social da Sociedade, à PT Móveis, pelo valor de 5,4M€, acrescidos de 0,7M€ a título de juros, e 7.450 ações, representativas de 14,9 % do capital social da SIRESP, S.A., à Motorola, pelo montante de 1,6M€, a que acresceu 0,2M€ correspondentes a juros.

⁶⁴ A fonte de financiamento prevista para *“aquisição de 4 estações móveis”*, foi alterada na sequência da ineligibilidade da despesa pelo FSUE, o que levou a SGMAI a recorrer a um crédito especial no montante de 1,5 M€, autorizado através do Despacho n.º 255/2018/SEO, de 8 de fevereiro de 2018, de S. Exa. o Secretário de Estado do Orçamento.

⁶⁵ Vide ofício n.º 0762 de 16-03-2021.

⁶⁶ 2 tratores e 23 viaturas ligeiras para o Exército, 8 viaturas ligeiras para a Marinha e 2 viaturas ligeiras para a FAP.

- No que respeita à Força Aérea (FAP), a aquisição de equipamentos (câmaras fotográficas e sensores) não se concretizou por não ser elegível para efeitos de financiamento através do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE).
81. No que respeita à transição para a FAP do comando e gestão centralizados dos meios aéreos⁶⁷ de combate a incêndios rurais, salienta-se que:
- a) No âmbito da locação de meios aéreos complementares para o DECIR foram celebradas adendas aos contratos outorgados pela ANEPC em 2018 e cuja vigência perdurou em 2019, com o propósito de transferência da posição contratual do contraente público para a FAP; os procedimentos pré-contratuais conducentes à locação de meios aéreos para o DECIR 2019 foram já conduzidos pela FAP, em articulação com a ANEPC;
 - b) A transferência dos meios aéreos próprios foi promovida pela ANEPC em articulação com a FAP. Neste contexto, constatou-se que:
 - O processo conducente à transferência dos três helicópteros ligeiros ECUREUIL AS350 B3 encontra-se concluído, tendo a FAP celebrado um contrato de prestação de serviços para a operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção destes helicópteros para os anos de 2019 a 2022;
 - Não foi ainda concretizada a transferência dos helicópteros pesados KAMOV KA-32A11BC, igualmente propriedade do Estado Português, pelo que não foi dado cumprimento integral ao n.º 5 e 6 da RCM n.º 139/2018.
 - c) Foi constituído um grupo de trabalho para “*Edificar uma capacidade própria e permanente de meios aéreos do Estado*”⁶⁸. Este GT considerou que o Estado deve dispor em permanência de meios e recursos próprios, em número suficiente e com as valências necessárias para desempenharem, a qualquer momento, as missões necessárias. No seu entender, a edificação desta capacidade requer a adoção de um modelo de financiamento que atente a duas dimensões distintas: a edificação da capacidade (investimento inicial) e a exploração operacional⁶⁹.
 - d) o Grupo de Acompanhamento da Implementação (GAI) da reforma do modelo de combate e gestão centralizados dos meios aéreos elaborou a Diretiva Operacional que estabelece os mecanismos de coordenação entre a ANEPC e a FAP, bem como a proposta de dispositivo de meios aéreos próprios e permanentes do Estado para operações de proteção civil⁷⁰.
82. Em suma, foi realizada uma boa parte das medidas previstas relativamente ao incremento da resiliência dos aglomerados populacionais, à implementação de sistemas de alerta, à aquisição de veículos e equipamentos para aumentar a capacidade operacional de proteção civil, ao reforço de efetivos do GIPS/UEPS, SEPNA e GF na GNR, ao reforço da capacidade e redundância das comunicações e à centralização da gestão dos contratos dos meios aéreos na FAP.

Acresce que, no âmbito do contraditório, o Ministro da Administração Interna informou que, «*de modo a garantir uma reserva de material e de equipamentos de apoio que se destinam quer à assistência a populações sinistradas quer à própria sustentação operacional das forças de respostas (...) foi aprovada a criação da Reserva Estratégica de Proteção Civil, constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2021, de 22 de março, a qual visa manter, em permanência e em condições de operacionalidade, um depósito de bens e de equipamentos destinados ao apoio a situações de emergência no âmbito da proteção civil*».

⁶⁷ Cfr. RCM n.º 139/2018, de 23 de outubro.

⁶⁸ Com o objetivo de estudar, propor e desenvolver as soluções que decorrem do n.º 12 da Parte I.B) da RCM n.º 157-A/2017 (Cfr. Despachos n.º 10963/2017 de 5 de dezembro de 2017 e n.º 595/2018, de 22 de fevereiro). De referir que também a AR recomendou ao Governo que: atribuisse à FAP, em exclusivo, a gestão, operação e manutenção dos meios aéreos de combate, sem prejuízo da adoção de outras medidas propostas pelo Grupo de trabalho para os Meios Aéreos empregues em Missões de Interesse Público (GT-MAMIP).

⁶⁹ Inclui custos com a formação, treino, infraestruturas e manutenção.

⁷⁰ Cfr. Ponto 10 da RCM n.º 139/2018, de 23 de outubro.

83. No que respeita a medidas com efeitos no DECIR, têm uma especial relevância os programas destinados a reforçar a segurança das populações e a resiliência do território, os quais visam preparar a população para os riscos, apelar a comportamentos de precaução e conferir indicadores de pré-posicionamento de meios. É o caso dos:
- Programa «*Pessoas Seguras*», promovendo ações de sensibilização para a prevenção de comportamentos de risco, medidas de autoproteção e realização de simulacros de planos de evacuação;
 - Programa «*Aldeia Segura*», estabelecendo medidas para proteção de pessoas, bens e edificados na *interface* urbano –florestal (implementação e gestão de zonas de proteção e identificação de pontos críticos e locais de refúgio);
 - Rede automática de avisos à população em dias de elevado risco de incêndio;
 - Campanha para a redução do número de ignições.
84. A AGIF atribui a estes Programas um elevado grau de realização, entre 80 e 100%, sem prejuízo da sua continuidade e de ajustamentos a implementar na sua coordenação e implementação⁷¹.
85. Constatou-se da análise da informação recolhida na auditoria que:
- Os CDOS produzem relatórios quinzenais que evidenciam o grau de implementação dos Programas "*Aldeia Segura*"⁷² e "*Pessoas Seguras*"⁷³;
 - O OTI refere, num estudo técnico recente, que "*os programas Aldeia Segura e Pessoas Seguras*" constituem, no seu conjunto, uma iniciativa muito válida, que vai ao encontro do que deve ser a primeira prioridade do sistema de defesa da floresta, que é a salvaguarda da vida das comunidades que vivem nos meios rurais, em geral em aldeias ou lugares sujeitos a alto risco de incêndio;
 - A AGIF promoveu um estudo de opinião sobre incêndios rurais⁷⁴, em que constatou uma perceção positiva quanto ao ano de 2018 face ao de 2017. Essa perceção baseou-se na convicção dos inquiridos de que ocorreu um maior grau de limpeza de matas e florestas e maior informação da população, bem como uma mudança de comportamentos por parte de populações vulneráveis quanto à limpeza de zonas envolventes e maiores cuidados de segurança na realização de queimas e queimadas. O estudo serviu também para reforçar e focar melhor as campanhas subsequentes;
 - Foi plenamente operacionalizado em 2019 um Sistema Nacional de Alertas e Avisos (SNAA), com o envio de SMS aos cidadãos em situações de catástrofe, incluindo incêndios (em 2019 foram enviados cerca de 12 milhões de SMS em situações de emergência no âmbito da proteção civil)⁷⁵;
 - Foi desenvolvida uma campanha de Comunicação integrada «*Portugal Chama*», uma plataforma de apoio a queimas e queimadas, com 160 000 utilizadores registados, e uma linha única de apoio telefónico.
86. Verificou-se que não foram ainda totalmente alcançados os objetivos relacionados com os sistemas de informação e comunicação, com o reforço dos meios aéreos e com a aquisição de

⁷¹ Vide *Posit Implementação* RCM n.º 157-A/2017 (pag. 7 pontos 1, 2, 3 e 4).

⁷² Refere-se que, até setembro de 2020, 1.973 povoações foram envolvidas no programa.

⁷³ Refere-se que, até setembro de 2020, foram realizados 219 simulacros com mais de 8.500 participantes, elaborados 744 planos de evacuação e identificados 1.517 locais de abrigo/refúgio.

⁷⁴ Vide https://www.agif.pt/app/uploads/2020/08/RA_SGIFR_2020_27julho_compressed-1.pdf.

⁷⁵ O sistema é utilizado a nível distrital nas áreas geográficas abrangidas pelo estado de alerta especial. Além de uma mensagem inicial, as populações vão sendo sempre informadas acerca da manutenção ou cancelamento deste alerta. De referir que o aviso é efetuado pelos operadores de telecomunicações móveis, a pedido da ANEPC, mas o conteúdo da mensagem é produzido pela ANEPC e não é alterada ou modificada pelos operadores de comunicações.

equipamentos, por existirem medidas com atrasos na sua implementação⁷⁶, por falta de dotação⁷⁷, autonomização de dotação⁷⁸, suborçamentação ou necessidade de alteração de fontes de financiamento⁷⁹.

87. As medidas preconizadas na RCM n.º 157-A/2017 não se esgotam nas elencadas no Quadro 2. De entre as medidas não referidas nesse quadro, destacam-se as que se reportam à intervenção no território, em termos de gestão da floresta, da vegetação e dos combustíveis. Sem prejuízo de o programa “*Aldeia Segura*”, as ações de sensibilização e o reforço de meios de fiscalização terem alguma influência nesse domínio, outras medidas de caráter estrutural são necessárias. A presente auditoria não se focou na análise dessas medidas, mas assinala-se que a AGIF, no relatório de execução e no ponto de situação a que já nos referimos, as situa, ela própria, num baixo nível de execução.
88. Projetos no âmbito da pastorícia ou da gestão cinegética, programas de ordenamento florestal, modelos de silvicultura em mosaico, efetividade da proibição da construção em áreas florestais com risco de incêndio, planos de gestão florestal em áreas geridas pelo Estado e contratualização com produtores florestais, são medidas que a AGIF considera executadas a níveis entre 20% e 50%, consoante os casos. A implementação de uma abordagem integrada e planeada da gestão de combustíveis e o reforço das redes de defesa da floresta contra incêndios são consideradas executadas a 10% e a 0%, respetivamente⁸⁰. O fomento da participação e colaboração de agentes e intervenientes locais e dos utilizadores do território é avaliado como estando a 10%, dependente da implementação do plano nacional e da coordenação com o setor autárquico.
89. No “*SGIFR- Relatório de Atividades 2019*” refere-se mesmo que “*medidas com impacto na alteração de características do território e, portanto, do contexto em que se gerem os fogos rurais, são aquelas que não produzem ainda os resultados desejados, nomeadamente no que diz respeito à gestão em larga escala da vegetação e na introdução de áreas de descontinuidade na floresta. Apesar da disponibilidade de linhas de crédito ou subvenções públicas e da promoção das ZIF ou EGF⁸¹, não se registaram indicadores que reflitam dinâmicas de mudança para gestão agregada, à escala e à velocidade que o problema exige (...)*” e ainda que “*(...) os mecanismos de articulação aos diferentes níveis territoriais entre as entidades da administração central do Estado com as autarquias, no âmbito do planeamento e da execução, devem ser implementados (...) relativamente ao papel das CCDR e das CIM e no Plano Nacional de Gestão Integrada dos Fogos Rurais*”.
90. O OTI, nos seus estudos técnicos e relatórios⁸², aponta para que o ordenamento, a gestão florestal e a recuperação de áreas ardidas têm permanecido sem alterações estruturais, impedindo uma adequada mitigação dos riscos.

⁷⁶ E.g: Medidas SIRESP (alínea e) do n.º 4 da RCM n.º 157-A/2017) e FAP.

⁷⁷ E.g: ponto 12 da RCM n.º 157-A/2017.

⁷⁸ E.g: alínea c) do n.º 1 da RCM n.º 11-A/2018, de 7 de fevereiro.

⁷⁹ E.g: Aquisição de câmaras fotográficas e sensores para a FAP e equipamentos para a Marinha.

⁸⁰ Vide *Posit Implementação* RCM n.º 157-A/2017 (pags. 8 e 9).

⁸¹ Zonas de intervenção florestal e Entidades de Gestão Florestal.

⁸² E.g. *Avaliação dos Incêndios de Monchique e de Vila do Rei*, Nota informativa n.º 5/2019 – *Análise do Dispositivo de combate aos Incêndios Rurais 2019*, Nota informativa n.º 1/2020 – *Análise do Dispositivo de combate aos Incêndios Rurais 2020* e informativa n.º 2/2020 – *Três anos após Pedrogão: onde estamos e onde queremos chegar?*

Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais (DECIR)

3.4 O planeamento e a execução do combate a incêndios rurais melhoraram, mas carecem de uma visão mais integrada e de melhorias de desempenho no terreno

Coordenação e participação das entidades envolvidas

91. Como se explicita no ponto 45 e seguintes, o DECIR é um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional, que pretende assegurar em permanência a mobilização, prontidão, empenhamento e gestão de todos os meios disponíveis para a supressão e combate a incêndios rurais. É elaborado anualmente pela ANEPC, define o modelo de coordenação institucional entre as múltiplas entidades envolvidas e é composto por um conjunto de recursos a serem disponibilizados pelos diferentes agentes de proteção civil (APC).
92. A adequação e eficácia do DECIR como instrumento de planeamento e coordenação são condicionadas pelos atrasos na implementação do SGIFR e do PNGIFR (referidos nos pontos anteriores), pela multiplicidade de diplomas legais aplicáveis e pela multiplicidade de APC envolvidos e suas responsabilidades (frequentemente coincidentes e/ou partilhadas). Acresce que se verifica falta de uniformização da organização territorial existente nos vários planos, diretivas e sistemas. Designadamente, o DECIR não segue a nova linha estratégia do PNGIFR, mantendo no dispositivo a divisão do território em municípios, distritos e regiões em contraposição com a organização por NUTs.

No âmbito do contraditório, a ANEPC informou que, mesmo após a aprovação do PNGIFR em junho de 2020, a matriz de planeamento do DECIR continua a não poder ser alterada, sendo que, com a instalação dos comandos regionais de emergência e proteção civil⁸³ passou mesmo a verificar-se uma dicotomia na organização territorial dos comandos nacional e regionais de emergência e proteção civil e os comandos distritais de operações de socorro. A AGIF manifestou a sua expectativa de que o problema seja ultrapassado com a produção de efeitos do novo regime legal, o que deverá também permitir reenquadrar o DECIR e a respetiva diretiva operacional nacional.

93. Em Portugal cabe à área da Administração Interna, com a colaboração da Defesa Nacional, garantir a coordenação das operações de vigilância e de combate, no âmbito do socorro e proteção civil, no combate aos fogos rurais, florestais e urbanos e na defesa dos cidadãos e dos seus bens. A responsabilidade política pela proteção dos espaços rurais através da correta gestão do fogo, que passa por uma reordenação do território, fica entregue à área do Ambiente, sem prejuízo do papel das autarquias locais.
94. No PNGIFR, está previsto que cada entidade elabore Diretivas Operacionais⁸⁴ com vista à uniformização de procedimentos na atuação, quer em Gestão de Fogo Rural quer na Proteção Contra Incêndios Rurais. Tais diretivas devem definir, entre outros aspetos, quem, onde, quando e como é executada determinada ação, a quem se reporta, e quem assume o comando de cada operação (Vide Anexo 4). A atuação das entidades intervenientes no DECIR tem como suporte essas Diretivas (ou outro tipo de planeamento com designação diferente, mas com finalidade idêntica)⁸⁵, que servem para determinar em cada momento como se procede à atuação de cada

⁸³ Cfr. Despacho n.º 11198/2020, de 13 de novembro de 2020.

⁸⁴ As diretivas operacionais concretizam as orientações estratégicas para ações concretas a realizar nas organizações e em operações, orientadas para o procedimento, definindo respostas-padrão que possam executar-se em qualquer ponto do território e por qualquer agente qualificado.

⁸⁵ E.g. DIROP, Diretiva Operacional Floresta Protegida.

entidade, como agente isolado ou com vários intervenientes em simultâneo no teatro de operações (TO).

95. Os Anexos 3 e 4 descrevem o papel dos principais APC, salientando-se:

- O Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) coordena a atividade de prevenção, em termos de vigilância e deteção, com o apoio de guardas florestais (GF), integrados na GNR. A GNR é responsável pela vigilância, deteção e fiscalização e as FFAA podem também apoiar na vigilância e deteção de incêndios.
- A ANEPC é a entidade responsável pelo planeamento, coordenação e execução das políticas de emergência e de proteção civil, em cooperação com os restantes APC, de acordo com as qualificações próprias de cada organismo. A estrutura do comando operacional, cujas competências estão previstas no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) (Anexo 5) é composta por:
 - i. Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil (CNEPC)⁸⁶;
 - ii. Comandos Distritais de Operação e Socorro (CDOS)⁸⁷.
- Em 2018, foi constituído o Núcleo de Apoio à Decisão-Análise Incêndios Rurais (NAD-AIR)⁸⁸, para dar apoio à decisão operacional dos CNEPC, CDOS e Comandante das Operações de Socorro (COS)⁸⁹, assim como às decisões em situações operacionais partilhadas com os vários APC no TO, garantindo ainda a gestão dos dados relativos às operações na plataforma de informação geográfica Geo-MAI. Em 2019, a AGIF participou no NAD-AIR, colaborando na análise do potencial de evolução dos incêndios mais severos, na preparação de informação prospetiva para auxiliar os decisores operacionais, bem como na elaboração da análise estratégica periódica preventiva, em parceria com os elementos da FEB/FEPC e com os outros APC em funções no núcleo. As ferramentas de apoio à decisão desenvolvidas pelo NAD-AIR⁹⁰ e a coordenação para a recolha da pertinente informação têm muitos efeitos positivos. Designadamente, permitiram aos técnicos registarem o desenvolvimento do perímetro do incêndio, dos meios e ações desenvolvidas, proporcionando a possibilidade do acesso e visualização da informação aos APC.
- Os Corpos de Bombeiros (CB) desenvolvem todas as ações que conduzam a uma imediata intervenção terrestre e ao rápido domínio e extinção de incêndios rurais, bem como as respetivas operações de rescaldo e de vigilância ativa pós-rescaldo.
- Em coordenação com a ANEPC, a GNR (através da UEPS/GIPS) dá apoio nas ações de combate aos incêndios, tanto em termos de ataque inicial (ATI) como de ataque ampliado (ATA).
- Por solicitação do Comandante Operacional Nacional de Emergência e Proteção Civil (CONEPC), as FFAA podem disponibilizar meios logísticos complementares, de acordo com a sua disponibilidade, de modo a permitir maior conforto aos agentes e militares durante as operações de combate. Em 2019, os meios aéreos de combate aos incêndios foram transferidos para a FAP. As FFAA podem também intervir com pelotões de rescaldo

⁸⁶ Antigo Comando Nacional de Operações e Socorro (CNOS).

⁸⁷ Os CDOS vão dar lugar a cinco comandos regionais de operações de emergência e socorro (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e 23 comandos sub-regionais de operações de emergência e socorro que correspondem ao território de cada comunidade intermunicipal, que não foi concretizado na sequência da situação pandémica COVID-19 e das declarações de estado de emergência e calamidade, mantendo-se as estruturas existentes.

⁸⁸ Núcleo de apoio criado no CNEPC, com recurso a elementos da FEB/FEPC pertencentes às Equipas de Análise e Uso de Fogo, com o intuito de garantir uma capacidade acrescida de análise dos fatores condicionantes para o desenvolvimento e combate aos incêndios rurais.

⁸⁹ Comandante das operações de ataque a determinado incêndio. É um elemento tecnicamente qualificado e dotado de autoridade para atribuir missões operacionais, articular as forças que lhe forem atribuídas, dirigir e regular aspetos logísticos de interesse imediato para as operações, bem como gerir a informação operacional.

⁹⁰ Das ferramentas e ações desenvolvidas, salienta-se, entre outras: Análise Estratégica Operacional; Informação Operacional (INFOP); Ferramentas informáticas na plataforma Geo-MAI; Collecto; QuickCapture; Dashboards; Interligação com outras aplicações e plataformas da ANEPC e entidades externas.

e vigilância ativa pós-incêndio. A coordenação das ações e meios é assegurada através de um oficial de ligação permanente que se encontra adstrito ao Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) e é realizada ao abrigo dos Planos Operacionais específicos das FFAA.

96. A ANEPC, enquanto entidade responsável pela elaboração do DECIR, não assenta a sua preparação num estudo orientado para a fundamentação das necessidades de meios operacionais (recursos humanos, meios terrestres e aéreos) a empenhar no dispositivo. Ao invés, observou-se na auditoria que o planeamento feito no quadro deste instrumento assenta essencialmente em diretivas operacionais próprias produzidas por cada entidade interveniente, com base em factos históricos.
97. Para além da falta de uniformização das diretivas operacionais, acresce que os dados produzidos pelos sistemas operacionais das várias entidades nem sempre são coerentes. No entanto, apesar da regulamentação e planeamento separados, ressalta-se que, em geral, as várias entidades que integram o DECIR respondem com as suas disponibilidades às necessidades de cada momento.
98. Verificou-se que:
- No que respeita aos bombeiros, o dispositivo é estabelecido com base na disponibilidade manifestada e fundamentando-se nos dados retirados do SADO;
 - A GNR define a sua participação, objetivos e recursos através das suas diretivas operacionais próprias, tendo em conta os resultados de anos anteriores, informações e projetos da cartografia de risco de incêndio rural (que compreende os mapas de perigosidade de incêndio rural e de risco de incêndio rural) e a gestão da sua articulação com as demais entidades;
 - O EMGFA compila toda a informação das FFAA, sendo a sua intervenção definida de acordo com o previsto na Diretiva Operacional n.º 032/CEMGFA/2018 e no Plano HEFESTO, que abrange os 3 ramos. O efetivo proposto pelas FFAA decorre de um trabalho de planeamento entre o EMGFA e os Ramos, tendo em conta as suas missões e atribuições específicas, as prioridades de emprego dos meios militares, a implantação territorial e os compromissos nacionais e internacionais assumidos;
 - O Exército, além daqueles documentos, aprova anualmente o seu Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército (PAMEEX), onde estipula uma lista de capacidades modulares ao serviço dos diferentes APC, definindo a constituição das suas equipas com base na sua orgânica e nas capacidades existentes para assegurar o cumprimento, o comando e o controlo das missões que lhe são atribuídas;
 - A intervenção da Marinha depende das solicitações da ANEPC e tem por base, nomeadamente, a diretiva operacional, o Plano Hefesto e o Protocolo Faunos. A sua participação está ainda identificada no Plano de Atividades e no Planeamento Operacional da Marinha (PLANOPMAR).
99. No caso dos meios aéreos de combate aos incêndios, a FAP, em 2019, definiu como objetivo operacional “operar e sustentar com eficácia os sistemas de armas” e duas ações avaliadas segundo dois indicadores para medir o seu desempenho durante o DECIR:
- Rácio de meios aéreos prontos face ao planeado no DECIR 2019 (Indicador: n.º de aeronaves prontas);
 - Dias de atraso, face ao estipulado na lei (60 dias) no pagamento das faturas emitidas no âmbito dos contratos (Indicador: n.º de dias em atraso no pagamento das faturas).

100. Em 2018, o Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS), atual CNEPC, era o responsável por identificar as necessidades operacionais de meios aéreos a incluir no DECIR, definindo os requisitos operacionais que estes meios deveriam satisfazer⁹¹.
101. Em cumprimento do determinado no ponto 15 da RCM n.º 139/2018, de 23 de outubro⁹², relativa ao modelo de transição do comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios rurais, a ANEPC elaborou a proposta de dispositivo aéreo complementar para o DECIR 2019⁹³ com a fundamentação das opções preconizadas e as principais inovações, o qual foi objeto de reajustamento em matéria de meios aéreos, na sequência de articulação entre a tutela da ANEPC e a FAP⁹⁴.
102. Sobre a metodologia do planeamento de recursos, a ANEPC referiu que as decisões sobre os meios a incluir no DECIR passam, em regra, por opções políticas ditadas e não apenas pelas necessidades invocadas pelos APC.
103. Em contexto de risco, os recursos mobilizados para o DECIR estão dependentes de outros fatores, como situações climáticas e cartografia, que podem implicar reforços específicos, quer de efetivos quer de equipamentos, para além de contingências orçamentais que podem condicionar os meios disponibilizados.
104. Neste sentido, o OTI, na *Nota informativa n.º 1/2020 – análise ao dispositivo de combate a incêndios rurais 2020* chama a atenção para algumas fragilidades nas peças do planeamento, quando têm como base a cartografia “*uma vez que classifica como de alta perigosidade zonas recentemente percorridas por incêndio. Este processo resulta na sobrevalorização do risco de incêndio em áreas já ardidas em detrimento de outras zonas do país com maior risco potencial*”. Refira-se que o OTI, em diversos documentos produzidos⁹⁵, efetua análises e recomendações organizadas numa perspetiva estruturante, de acordo com os grandes domínios em que se enquadram os temas e as medidas abordadas pelo Observatório⁹⁶. As recomendações apresentadas pelo OTI relativamente ao DECIR 2019⁹⁷, apesar de consideradas pertinentes, não foram acolhidas, pois à data da sua emissão já o dispositivo se encontrava em execução. No entanto, realça-se que a ANEPC, quando elaborou o DECIR 2020, teve em conta as opiniões e recomendações do OTI.
105. Um aspeto positivo é que o DECIR passou a definir os níveis de empenhamento operacional e os APC que os desempenham nas várias fases dos incêndios (antecipação, ATI, ATA, reforço de meios, rescaldo, extinção e vigilância ativa) para todo o ano, em função do grau de perigo de incêndio. A mobilização dos meios necessários ocorre em função do risco de incêndio, do seu pré-posicionamento em situações de alerta e por solicitação dos CDOS ao Comando Nacional, quer quanto à disponibilização dos meios de ATI quer, quando necessário, para reforço no ATA.

⁹¹ Nomeadamente o número de meios aéreos, a sua tipologia, a sua distribuição pelos vários CMA em Portugal Continental, e o respetivo período de operação.

⁹² “*Determinar que a ANPC, até 30 de novembro de cada ano e sem prejuízo de uma programação plurianual no sentido de reajustar o dispositivo em função dos recursos disponíveis e dos contratos em vigor ou a celebrar, informe a Força Aérea: a) Das suas necessidades, em relação às operações de proteção civil durante todo o ano, nomeadamente em relação às Bases Permanentes a partir das quais as operações podem ser lançadas, no máximo de quatro no Continente e de preferência Unidades da Força Aérea, o número de meios necessários e as suas capacidades, o início e fim da operação diária e anual; b) Das suas necessidades em relação às operações de combate a incêndios rurais, durante os períodos mais críticos, nomeadamente em relação aos Centros de Meios Aéreos a partir dos quais as operações podem ser lançadas, o tipo, o número de meios necessários, as suas capacidades e o início e fim da operação diária, sazonal e anual.*”

⁹³ Cfr. Informação da ANEPC n.º 13934/GP/2018, de 11 de novembro – Proposta de dispositivo de meios aéreos necessários à prossecução de missões de proteção civil no ano de 2019.

⁹⁴ Os ajustamentos efetuados respeitam a capacidades próprias da FAP que tornam desnecessária a afetação de 2 helicópteros médios a missões *Search and Rescue* (SAR), bem como a locação de 2 helicópteros de reconhecimento, avaliação e coordenação, pois a FAP dispõe de 1 aeronave para assegurar a coordenação nos TO de combate a incêndios rurais.

⁹⁵ Relatórios, estudos e pareceres e notas informativas sobre a temática da proteção civil, bem como Relatórios de atividade desenvolvida.

⁹⁶ Relatório de Atividades (de 24 de setembro de 2018 a 30 de junho de 2019).

⁹⁷ Nota informativa n.º 5/2019, que consta do Relatório de Atividades do 1º semestre de 2019.

Quadro 3 – Níveis de Empenhamento

DECIF ⁹⁸ (até 2017)		DECIR 2018/2019	
Fases	Período	Níveis de Empenhamento Operacional	Período
ALFA	01 janeiro a 14 maio	Permanente – Nível I	De 01 de janeiro a 14 de maio
BRAVO	15 maio a 30 de junho	Reforçado – Nível II	De 15 de maio a 31 de maio
		Reforçado – Nível III	De 01 de junho a 30 de junho
CHARLIE	01 julho a 30 setembro	Reforçado – Nível IV	De 01 de julho a 30 de setembro
DELTA	01 outubro a 30 de outubro	Reforçado – Nível III	De 01 de outubro a 15 de outubro
		Reforçado – Nível II	De 16 de outubro a 31 de outubro
ECHO	01 novembro a 31 dezembro	Permanente – Nível I	De 01 de novembro a 31 de dezembro

Fonte: DECIR 2018 e 2019.

106. No entanto, nos documentos da AGIF e do OTI foram apontadas algumas fragilidades que persistem no TO.
107. A par das condições meteorológicas, que não são controláveis, um fator geralmente apontado como determinante do sucesso do combate é a rapidez da primeira intervenção, que é estabelecida como o tempo que medeia entre o tempo de alerta e o tempo em que o primeiro meio chega ao TO, sejam meios terrestres ou aéreos, dos CB, das Equipas de Sapadores Florestais (ESF) ou da GNR, observando-se que esta rapidez é muito variável no território nacional, devido ao pré-posicionamento de meios e à distribuição dos APC. Ora, o DECIR ainda não reflete explicitamente algumas preocupações vertidas nos estudos que o OTI tem realizado no que respeita ao posicionamento estratégico para a primeira intervenção, designadamente, que os níveis de primeira intervenção deveriam ser homogéneos no território e que a redução dos tempos de primeira intervenção só pode ser conseguida através do reforço da quantidade de meios de ATI e da otimização da localização geográfica desses meios. O OTI chamou também a atenção para a importância da intervenção no combate noturno, que o Observatório considerou muito pouco eficaz nos incêndios de Monchique e de Vila de Rei⁹⁹. Quanto ao grande incêndio de Monchique, o OTI referiu no seu relatório que este poderia ter sido efetivamente extinto durante a noite do dia 3 e a madrugada do dia 4 de agosto e que tal não sucedeu devido a inadequado desempenho de equipas no terreno.

Em sede de contraditório, e relativamente à primeira intervenção, a ANEPC veio informar que, através da sua estrutura operacional, tem promovido um acentuado acompanhamento do desempenho no DECIR, analisando os indicadores operacionais recolhidos a partir do SADO relacionados com tempos de despacho de meios (despacho inicial, saída do primeiro meio, chegada ao Teatro de Operações) e, com base nesses indicadores, procurando concretizar ações corretivas de incremento de estados de prontidão e de ações de pré-posicionamento de meios, em ordem a permitir alcançar uma resposta mais eficaz e eficiente do dispositivo.

108. Para a AGIF, a fase de ATA poderá iniciar-se antes do período referido sempre que a previsão de evolução do incêndio e o dano potencial gerado justifique a mobilização de recursos adequados (em quantidade e qualidade) para a resolução do evento. Inequivocamente esta é a fase que obriga a um maior empenhamento de recursos num menor espaço temporal e geográfico, dependendo o sucesso da operação de diversos fatores que, na maioria dos casos, não dependem apenas do reforço de recursos.

⁹⁸O combate aos fogos esteve organizado por períodos, correspondendo a cada um, uma fase de perigo, com níveis diferenciados de organização e funcionamento e, tendo em conta parâmetros previsíveis da evolução da perigosidade e das vulnerabilidades do território.

⁹⁹ Cfr. Relatório de avaliação do incêndio de Monchique, de maio de 2019, e Relatório de avaliação do incêndio de Fundada (Vila de Rei-Mação), de janeiro de 2020.

109. A estrutura dos SEPNA assegura uma forte participação no DECIR, assim como a GIPS/UEPS e ainda a componente territorial da GNR¹⁰⁰. A totalidade dos meios operacionais da GNR, identificados nos anexos dos DECIR 2018 e 2019, foram utilizados na prevenção e combate aos incêndios. Para o acompanhamento da sua execução operacional, a GNR utiliza, para além do SIRESP, o Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais.
110. Para o EMGFA e Ramos, as ações no âmbito do DECIR são consideradas como não programadas, uma vez que não têm qualquer calendário para serem realizadas. A sua participação no Dispositivo está condicionada pela avaliação das condições meteorológicas, dependendo dos períodos críticos que são definidos pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA); quando este lança os estados de alerta¹⁰¹, que podem propiciar a ocorrência de incêndios nas zonas rurais ou, em caso de apelo à participação em grandes incêndios, onde é necessário apoio adicional de outros meios, nomeadamente das FFAA. Nos anos de 2018 e 2019 todas as solicitações da ANEPC foram atendidas.
111. O Exército disponibiliza os seus militares para responder a pedidos de ajuda da ANEPC naqueles períodos. Os meios, após serem notificados através do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) do EMGFA, através de uma “*ordem de ativação*”, ficam sujeitos ao estabelecido no sistema de aviso e alerta da ANEPC¹⁰².
112. A Marinha também participou nas atividades de apoio à proteção civil do DECIR, através de solicitação do EMGFA, estabelecendo a sua capacidade base que, consoante as necessidades e disponibilidades existentes no Ramo no momento da solicitação, pode ser reforçada. Em 2018 e em 2019 a Marinha utilizou os meios que foram solicitados pelo CCOM e que estavam disponíveis e prontos para serem empregues no apoio à proteção civil.
113. Verificou-se uma adequada articulação do dispositivo de vigilância/dissuasão coordenado pela GNR. No entanto, a ANEPC não separa os pedidos às FFAA por tipo de missão (prevenção, rescaldo e vigilância pós incêndio), devendo definir qual o tipo de missão atribuída aos militares no ato da sua solicitação/pedido, para a organização e constituição da força.
114. Os meios aéreos, sejam de asa fixa ou de asa rotativa, constituem, igualmente, uma das variáveis mais importantes da equação dos meios de combate aos incêndios rurais, sendo positiva a manutenção de diferentes tipologias, que respondem de forma diferenciada às orografias do nosso território, bem como aos diferentes planos de água disponíveis.

3.5 O DECIR assenta numa multiplicidade de sistemas de informação, sem uniformização de conteúdos e acarretando a dispersão da informação

115. A utilização de novas tecnologias, no âmbito do DECIR, desenvolve-se em três grandes áreas: tecnologias da informação e comunicações; tecnologias de monitorização dos recursos operacionais; e tecnologias de avaliação da organização e do desempenho operacional. De entre os sistemas de informação e comunicação utilizados, destacam-se os seguintes:
 - a) O *Sistema de Gestão de Operações (SGO)*¹⁰³ é uma forma de organização operacional que se desenvolve numa configuração modular e evolutiva, de acordo com a importância e o tipo de ocorrência, aplicando-se sempre que uma equipa de qualquer APC ou entidade com

¹⁰⁰ Que, em situações de incêndio, intervém na evacuação de povoações, no isolamento de áreas em zonas e períodos críticos, restrição, condicionamento da circulação e abertura de corredores de emergência para as forças de socorro, escolta e segurança de meios dos bombeiros no TO ou em deslocação para operações.

¹⁰¹ Alerta amarelo, laranja e vermelho.

¹⁰² Tem por missão assegurar o exercício, por parte do CEMGFA, do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, em todo o tipo de situações e para as missões das FFAA, com exceção das missões reguladas por legislação própria e cometidas aos ramos das FFAA.

¹⁰³ Revisto através do Despacho n.º 3317-A/2018, de 3 de abril.

especial dever de cooperação seja acionada para uma ocorrência. O chefe da primeira equipa a chegar ao local assume de imediato o comando da operação – função de COS – e garante a construção de um sistema evolutivo de comando e controlo adequado à situação em curso.

- b) O *Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO)* suporta a atividade da ANEPC, no âmbito da avaliação de risco, prevenção de emergências e operação ativa e pró-ativa de situações de socorro, congregando as vertentes operacional, logística e administrativa. Neste sistema são registados todos os meios humanos, os veículos e as aeronaves chamados a participar numa situação de emergência, desde o momento da sua mobilização até ao momento em que deixam definitivamente o TO em que a situação de emergência decorre¹⁰⁴.
- c) O *Sistema de Georreferenciação de Meios Operacionais (SIRESP-GL)* é uma aplicação informática desenvolvida pela SIRESP, S.A., que utiliza a funcionalidade disponibilizada pela rede SIRESP, consistindo na recolha automática da posição geográfica enviada por cada terminal-rádio. A generalidade dos rádios utilizados na rede SIRESP tem a capacidade técnica de enviar a sua posição GPS, sendo, assim, possível conhecer, em tempo real, a posição georreferenciada de cada rádio¹⁰⁵ no TO e representá-la na aplicação informática SIRESP-GL.
- d) O *GEO-MAI* é uma plataforma que agrega diversos tipos de fontes de informação e que pretende auxiliar a decisão dos comandantes operacionais em operações policiais, de emergência ou proteção civil. Integra mapas, dados socioeconómicos e populacionais georreferenciados, vias rodoviárias e ferroviárias, pontos de interesse geo-localizados, ocorrências com localização geográfica e pretende também integrar o *SIRESP-GL* como fonte da localização georreferenciada dos meios terrestres presentes numa determinada operação. Pretende-se, através da disponibilização em mapa digital do binómio ocorrências e meios (com SIRESP), auxiliar à decisão de despacho e posicionamento de meios.
- e) A par do *SIRESP*, a estrutura de comando, controlo e coordenação dos meios aéreos¹⁰⁶, é também suportada, por dois outros sistemas de comunicações¹⁰⁷: *Sistema de comunicações em VHF/AM* (Banda Aeronáutica) e *Sistema de comunicações em VHF/FM* (Banda Alta) da Rede Operacional de Bombeiros (ROB).
- f) O *Sistema Nacional de Alertas e Avisos (SNAA)*, que foi desenvolvido pela ANEPC, em parceria com a Autoridade Nacional das Comunicações, as operadoras móveis e a SGMAL, consiste no envio de avisos por SMS notificando a população sempre que for decretado o alerta especial.

116. Em 2019, a ANEPC informou que foram instalados servidores de modo a reforçar a capacidade de armazenamento, processamento e análise dos dados da plataforma agregadora GeoMAI e desenvolveu-se a implementação de interoperabilidade entre a plataforma GeoMAI e o SADO.

117. De forma a melhorar o apoio à decisão, o NAD-AIR desenvolveu várias ferramentas e funcionalidades bem como novos meios de recolha e tratamento de informação, designadamente:

- Recolha de informação por dois aviões de reconhecimento, avaliação e coordenação (AvRAC) e Equipas de Reconhecimento e Avaliação de Situação (ERAS);

¹⁰⁴ Permite o registo/troca de informação, possibilita o cálculo dos subsídios a atribuir às AHB e pretende: assegurar maior integração e agilidade na troca de informação entre APC; contribuir para o aumento da rapidez, eficiência e capacidade de intervenção da ANEPC na gestão das ocorrências; melhorar na tomada de decisões, aumentar a eficácia do planeamento, coordenação e execução das diversas atividades e gestão de meios de proteção e socorro.

¹⁰⁵ A cada equipa é atribuído um código identificativo único.

¹⁰⁶ Constante do Manual Operacional para Emprego de Meios Aéreos em Operações de Proteção Civil da ANEPC

¹⁰⁷ Cfr. Norma Operacional Permanente (NOP) 5203/2019.

- Implementação da APP *MAI Mobile* para *smartphone*, com funcionalidades para alertar e georreferenciar;
- Implementação da ferramenta *WildFire Analyst*, para análise e simulação do comportamento do fogo nas ocorrências em curso, com formação dada a todos os elementos da FEPC;
- Desenvolvimento de um simulador de comportamento dos incêndios (Bolsa de Peritos)¹⁰⁸;
- Implementação do SIRESP GL na georreferenciação de meios operacionais (ANEPC e CB).

118. Predomina, assim, uma multiplicidade de sistemas e plataformas de apoio à proteção civil, que, sem prejuízo da respetiva utilidade, levam à dispersão da informação e falta de uniformização dos conteúdos.

Nesta matéria, e em sede de contraditório, a ANEPC informou que construiu uma plataforma *online*, designada por *FEB-Monitorização*, operacionalizada pelo NAD-AIR, para centralização da informação e apoio à decisão operacional, que procura constituir-se como uma plataforma única de congregação de informação destes diferentes sistemas que contêm informação relacionada com cada incêndio. Acrescenta ainda que: *"encontra-se a encetar diligências tendentes a permitir encetar os trabalhos preliminares para a reformulação do SADO, as quais se afiguram complexas e onde os encargos envolvidos são expressivos, com os objetivos, entre outros, de garantir a interoperabilidade interna e externa do sistema, de incorporar toda a informação e de possibilitar o seu tratamento uniforme"*.

Também a AGIF, no contraditório, considera que se deve proceder à revisão do SIOPS, da Diretiva Operacional Nacional n.º 1/2010 e do Sistema de Gestão de Operações, com vista à solução de um conjunto de problemas que identifica, salientando ainda o determinado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro.

3.6 Não existe um sistema que permita apurar os custos da prevenção e combate aos incêndios

119. Apesar da referida multiplicidade de sistemas, constatou-se a inexistência de um sistema de informação integrada que evidencie os recursos financeiros utilizados por todas entidades envolvidas, a origem e aplicação dos fundos em despesas, no TO (recursos humanos, meios terrestres e meios aéreos), no funcionamento corrente e na aquisição de bens e de serviços. Este sistema deveria assegurar o apuramento, em cada ano, dos encargos globais (custos) associados à prevenção e combate, ao DECIR, bem como a cada incêndio.

120. Observou-se que o SADO não procede ao cálculo automático dos apoios que sejam devidos pelas intervenções nele registadas (exceto para combustíveis), prevalecendo a utilização de dados em suporte de papel e o cálculo manual, incorporado nos dois subsistemas: o Sistema Integrado de Gestão de Meios (SIGM) que tem como objetivo proceder à catalogação de meios e recursos utilizados no SADO, onde se incluem os meios aéreos, e o Sistema de Gestão de Operações de Socorro (SGOS), que está associado à gestão da monitorização de ocorrências^{109/110}.

¹⁰⁸ Parceria com o Instituto Superior Agronomia.

¹⁰⁹ São os operadores do CDOS que registam as ocorrências no sistema, o empenhamento dos meios e a guarnição que os acompanha. Sempre que haja alterações no estado da ocorrência, informações relevantes, ou necessidade de mais meios, são comunicados ao CDOS, para que toda a informação fique registada na fita de tempo do SADO e se proceda, por parte do CDOS, à tomada de decisões com o apoio da aplicação de ocorrências.

¹¹⁰ Já no Relatório n.º 1/2016 – *"Auditoria orientada às transferências financeiras da ANPC para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) - ano 2013"*, aprovado em 9 de janeiro de 2016, o Tribunal recomendara 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

121. O SGO, gerido pela ANEPC, que regula o funcionamento do comando e controlo das operações, não adotou para Portugal a “*Célula de Finanças*” que o original inclui, ou seja, os Postos de Comando Operacional não têm a célula onde se faria o controlo financeiro da operação para posterior processamento central. A ANEPC não tem as ferramentas necessárias para consolidar a informação proveniente do SADO e do GerFIP, para a monitorização e avaliação do DECIR, apesar de ser a entidade coordenadora do dispositivo.
122. Neste contexto, o PNGIFR, na fase de planeamento, considerou que o processo de orçamentação e financiamento resulta no orçamento anual do sistema e na captação de financiamentos vários que culminam na atribuição de verbas por entidade e atividade, referindo ainda que o SGIFR, “*pela natureza interministerial, deve caminhar no sentido da constituição de um Programa orçamental transversal, permitindo a gestão e monitorização efetiva do seu desempenho*”.
123. O já referido Relatório de Atividades 2019 do SGIFR, com base “*em informação prestada pelas entidades intervenientes no sistema*” pretende apresentar uma visão integrada do SGIFR, evidenciando um investimento, em 2019, de 264M€, referindo que 50% desse montante foi dedicado à prevenção, o que terá invertido a lógica de anos anteriores, em que mais de 80% de despesa era realizada em combate (sendo exemplo desta situação o ano de 2017).
124. Os valores referidos não puderam ser comprovados na presente auditoria, uma vez que, como se mencionou, inexistia um sistema integrado de informação financeira e a informação não consta dos sistemas de informação ou dos instrumentos de gestão das entidades.

No âmbito do contraditório, os Ministros da Administração Interna e de Estado e das Finanças informaram que, ao nível orçamental, o artigo 211.º da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2021 determina que as despesas realizadas no âmbito do PNGIFR afetadas às respetivas atividades e projetos são inscritas na medida 101 «*Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais*» pelos diversos organismos da administração central. Em cumprimento deste artigo, procedeu-se à criação da medida em causa, pelo que a mesma se encontra disponível nos sistemas orçamentais para utilização pelas entidades intervenientes do SGIFR, conforme divulgado no ponto 80 da Circular Série A n.º 1400 da DGO - “*Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2021*”, permitindo obter informação de forma transversal.

A AGIF comentou, a este respeito, que “*Deve reforçar-se a relevância do assinalado (...), na medida em que o SGIFR beneficia de uma visão orçamental global, para o que se entende que a medida inscrita no Orçamento do Estado para 2021 (medida 101 no art.º 211.º) é um avanço a registar, devendo manter-se em anos vindouros. O estabelecimento das regras para aplicação desta medida é trabalho a desenvolver durante 2021*”.

A ANEPC confirma a informação relatada, não dispondo “*de um sistema que lhe permita apurar, em cada momento e com a rapidez e rigor que se impõem, os encargos que suporta com a prevenção e com o combate aos incêndios rurais*”. Refere ainda que se impõe “*(...) com carácter de urgência, que seja dotada de um adequado Sistema de Apoio à Decisão Operacional, que contemple a vertente financeira associada à vertente operacional*”.

A AGIF, concordando genericamente com o que se refere quanto ao apuramento dos custos dos incêndios e à implementação de uma célula financeira no SGO, salienta que tal célula, sendo necessária, não garantirá por si só o apuramento dos custos da prevenção e da supressão, e muito menos da totalidade dos processos inscritos na cadeia de processos do SGIFR, que é mais ampla que a prevenção e supressão; considera, assim, que as soluções a adotar terão que ser ampliadas a todas as entidades SGIFR e, desde logo pelo papel central que possuem, também ao ICNF e à GNR, cujas atividades SGIFR não são inteiramente desenvolvidas no seio das operações de supressão dos incêndios.

dos processamentos. Também em sede de acompanhamento de recomendações do Relatório n.º 30/2017, de 21 de dezembro, se constatou que na ANEPC se encontrava em desenvolvimento o Sistema de Informação de Pessoas e Organização (SIPO), o qual alegadamente, permitirá agregar e validar informação respeitante aos meios e recursos contemplados no SADO e no Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses (Relatório n.º 55/2019 da IGAI).

3.7 Não obstante o DECIR ser objeto de acompanhamento, os mecanismos de avaliação não estão suficientemente institucionalizados

125. Um sistema de monitorização e avaliação pode ser definido como o processo contínuo de recolha sistemática de dados sobre os indicadores, que fornece aos gestores e demais partes interessadas indicação sobre os progressos realizados e a execução dos objetivos e recursos afetos.
126. A ANEPC, durante o funcionamento do dispositivo, promove reuniões semanais com os vários APC, no CCON e nos Centros de Coordenação Operacional Distrital (CCOD). Nessas reuniões, vão sendo avaliados o desempenho dos recursos empregues ao longo do DECIR, o empenho dos meios terrestres e aéreos e o funcionamento dos meios de comunicação em cenários de catástrofes. São ainda analisados um conjunto de indicadores disponibilizados pelas diferentes entidades que integram o dispositivo e é efetuado um balanço global e sintetizadas as conclusões, as quais são partilhadas com as entidades participantes. Quando necessário, são propostas ações corretivas¹¹¹.
127. Da análise da legislação e documentação recolhida não resulta claro a quem compete a avaliação do DECIR, qual o tipo de reporte, entidades envolvidas e respetiva periodicidade. Segundo a ANEPC, esta avaliação tem-se restringido essencialmente à vertente operacional, usando-se para o efeito o SADO¹¹², sistema que não fornece dados financeiros (que apenas estão disponíveis no GerFIP e em aplicações próprias). A avaliação de cada DECIR, que deve competir à ANEPC, não colide com a avaliação global do SGIFR, que cabe à AGIF, e deverá contemplar, para além da vertente operacional, a vertente financeira.
128. Além da ANEPC, várias entidades que tiveram intervenção no DECIR, elaboraram Relatórios da sua participação com o objetivo de apreciar a sua conduta durante o dispositivo e perspetivar uma melhoria contínua. Importaria que, para além de se verificar o que aconteceu, também se avaliassem as correspondentes razões. Ao determinar os efeitos das suas ações, a avaliação dos pontos fortes e fracos e dos resultados e impactos estaria a contribuir diretamente para a responsabilização de cada entidade pela execução das suas ações e para a identificação e fundamentação de decisões futuras, promovendo a lógica relacional ente as distintas esferas operacionais e administrativas, otimizando as suas capacidades, recursos e sinergias.
129. Para além de uma fraca institucionalização da função de avaliação, que condiciona uma verdadeira análise de resultados do dispositivo, verificou-se ainda que as recomendações que são feitas por entidades externas ao dispositivo, nomeadamente pelo OTI, nem sempre são aceites.

No âmbito do contraditório a ANEPC informa que toma em boa nota a recomendação formulada sobre esta matéria, “(...) no sentido de, no âmbito das suas atribuições e naquilo que apenas dela depende, serem introduzidas melhorias a este nível”.

3.8 Os dispositivos de combate a incêndios rurais têm vindo a ser reforçados em meios humanos, terrestres e aéreos

130. Relativamente ao ano de 2017, observou-se que os Dispositivos Especiais de Combate a Incêndios Rurais de 2018 e 2019 foram reforçados em quantidade com recursos humanos e meios terrestres, e também com meios aéreos (vide Anexo 6, que regista a evolução dos RH, meios terrestres e aéreos no SGIFR entre 2017 e 2019).

¹¹¹ Como por exemplo, o incremento dos estados de prontidão e de ações de pré-posicionamento dos meios para tentar obter uma resposta mais eficaz do dispositivo.

¹¹² Que pode ser integrada em outras plataformas, designadamente no Sistema de Gestão Informação de Incêndios Florestais - SGIF do ICNF.

131. As mudanças que os DECIR de 2018 e 2019 apresentaram face a 2017 referem-se, nomeadamente, aos aspetos seguintes:
- a) Os meios organizam-se e funcionam permanentemente, embora em função de níveis de empenhamento operacional (vide Quadro 3 acima), da probabilidade de ocorrência de incêndios rurais e dos estados de alerta;
 - b) Os meios aéreos passam a ter um dispositivo permanente, que é reforçado em função dos níveis de empenhamento;
 - c) Foram reforçados o dispositivo terrestre permanente (Equipas de Intervenção Permanente - EIP e GIPS/UEPS¹¹³ e Equipas de Sapadores Florestais), os meios humanos e materiais para atividades de vigilância e deteção, em coordenação com a GNR, e os meios humanos e materiais para operações de rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio;
 - d) Foi reforçada a triangulação¹¹⁴ de meios terrestres de combate a incêndios de ATI com o despacho de um meio aéreo de ATI e respetiva equipa/brigada helitransportada da GIPS/UEPS, que integram ainda a capacidade de ATA;
 - e) A Força Especial de Proteção Civil (FEB/FEPC)¹¹⁵ garante a valência de ATA especializado;
 - f) Está prevista a utilização de Máquinas de Rasto para combate indireto a incêndios, defesa de aglomerados e apoio ao rescaldo;
 - g) Consagra-se o apoio logístico às forças de combate no TO, nomeadamente infraestruturas, apoio sanitário, alimentação, água e combustível.
132. Estes meios implicaram uma despesa de 60,5 M€ em 2018 e 47,7 M€ em 2019, no total de 108,2 M€¹¹⁶.
133. O quadro seguinte compara a utilização dos meios humanos e terrestres nos anos de 2018 e 2019 nos vários níveis de empenhamento operacional.

¹¹³ A Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS) foi criada pelo DL n.º 113/2018, de 18 de dezembro, e sucede ao Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS), criado pelo DL n.º 22/2006, de 2 de fevereiro.

¹¹⁴ Cfr. DECIR: a triangulação consiste no despacho de três veículos de combate a incêndios (VFCI) dos três CB mais próximos do local do incêndio.

¹¹⁵ A FEPC, anteriormente designada por FEB, é uma estrutura operacional de âmbito nacional e assume-se como unidade profissional apta a intervir em qualquer cenário no domínio da proteção e do socorro, seja em território nacional, seja fora do país, dependendo técnica e operacionalmente da ANEPC.

¹¹⁶ Neste valor não está incluído a aquisição do capital da SIRESP, S.A.; no que respeita aos meios aéreos foram considerados os custos totais em 2018 e 2019, e não a diferença em relação a anos anteriores.

Quadro 4 - Comparativo Global por nível de Empenhamento Operacional

COMPARATIVO GLOBAL		2018			2019		
Fases	Meses	Equipas	Elementos	Veículos	Equipas	Elementos	Veículos
NÍVEL II	MAIO	1 473	6 290	1 441	1 761	7 606	1 735
NÍVEL III	JUNHO	1 879	8 187	1 858	2 081	9 038	2 073
NÍVEL IV	JUL A SET	2 463	10 767	2 303	2 653	11 492	2 495
NÍVEL III	OUTUBRO	1 944	8 352	1 763	2 147	9 279	1 972

Fonte: ANEPC – Distribuição dos totais de Meios Humanos e Terrestres

134. O reforço dos recursos humanos centrou-se na GNR, militares das FFAA e EIP e o dos meios terrestres na aquisição de viaturas para bombeiros (FEB/FEPC), GNR e FFAA.
135. Na realidade, a GNR foi a entidade pública que mais reforçou, em 2018 e 2019, a sua intervenção no dispositivo de prevenção e combate a incêndios. Mais do que duplicou os efetivos da GIPS/UEPS, reforçou a sua participação no combate a incêndios, designadamente com maior apoio das equipas helitransportadas de ATI e também participando em ações de ATA, tendo também aumentado o número de SEPNA e de GF, assim como o número veículos para uso dos seus operacionais. Assumiu novas capacidades de intervenção e consolidou aquelas em que já intervinha.
136. Os bombeiros, com destaque para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB), são a principal força que sustenta o dispositivo de combate, tendo colocado à disposição do DECIR de 2019 mais de 5.700 operacionais (incremento de 350 bombeiros), bem como as correspondentes viaturas e equipamentos. Realça-se que uma parte substancial dos reforços ocorridos em 2018 e 2019 foi feito através do aumento de EIPs, o que reconhecidamente fortalece a eficácia do dispositivo. A formação ministrada (vide ponto seguinte) permitiu o aperfeiçoamento de conhecimentos e maior competência na prevenção e combate a incêndios.
137. O Exército e a Marinha têm-se empenhado mais nas operações de vigilância do que na fase do combate propriamente dita e beneficiaram da aquisição de veículos e equipamentos ao abrigo das medidas da RCM n.º 157-A/2017. No entanto, estes dois ramos das FFAA sempre manifestaram a disponibilidade para um maior empenhamento, desde que compatível com os recursos e equipamentos disponíveis.
138. Em 2019, integraram o DECIR peritos da AGIF, através de equipas de gestão integrada de fogos rurais, disponibilizadas para os postos de comando, sempre a pedido da ANEPC.
139. Pese embora a tendência para a atuação dos meios terrestres das FFAA se centrar sobretudo ao nível da prevenção, estes continuam a dar o seu contributo no apoio ao combate e rescaldo de incêndios rurais.
140. A grande alteração nas ocorrências de 2019, verificou-se na gestão de meios aéreos e na edificação da capacidade (incluindo veículos aéreos não tripulados).

3.9 A capacitação dos meios humanos de combate aos incêndios tem sido objeto de atenção, embora deva ser aprofundada

141. O OTI, nos estudos técnicos e relatórios publicados no âmbito das suas competências^{117/118} tem alertado para alguns aspetos negativos relativos aos meios humanos implicados no combate aos incêndios, designadamente, a precariedade laboral de diversos agentes, a falta de recrutamento para lugares de comando operacional e a insuficiente formação e qualificação dos agentes, o que se reflete na capacidade e estratégica de ATI e ATA aos incêndios. Este Observatório alertou, em especial, para que o dispositivo poderia dispor de equipas especializadas com maior mobilidade e autoridade de intervenção nos TO mais complexos, tirando partido da experiência da FEB/FEPC e dos Grupos de Análise e Uso do Fogo (GAUF), reforçando a importância da formação e qualificação dos agentes nestas áreas de especialização.
142. Sendo a inserção profissional¹¹⁹ e a qualificação dos meios humanos implicados no combate aos incêndios um aspeto chave, verifica-se que as medidas relacionadas com essa matéria apresentam uma execução de 50% e 70%, respetivamente, de acordo com o ponto de situação de setembro de 2020 da AGIF¹²⁰.
143. Constatou-se que foi ministrada formação aos vários APC, através de *workshops*, *e-learning* e simulacros, no sentido de aperfeiçoarem conhecimentos e ficarem dotados de maior competência para a prevenção e combate a incêndios, designadamente nas seguintes vertentes:
- a) A ANEPC foi responsável pela formação aos agentes intervenientes, a qual incidiu na capacitação do DECIR pela Escola Nacional de Bombeiros e FEB/FEPC. Neste domínio¹²¹:
 - Foi ministrada formação específica à GNR, para promover a adequada capacitação dos militares e civis da GNR para o DECIR;
 - No âmbito das FFAA, foram ministrados formação e treino a Oficiais e a Pelotões passíveis de serem mobilizados no âmbito dos incêndios, na vertente de "*Especialização em Vigilância Ativa Pós-Rescaldo para Forças Militares*";
 - Foram realizadas ações de formação na área da gestão de meios aéreos para os operadores (OPTEL) dos CDOS e dos CMA no domínio do SADO, tendo subjacentes os procedimentos e rotinas diárias, envolvendo um total de 200 formandos.
 - b) Foi implementada uma plataforma de formação através de sistema *e-learning*, disponível a todos os elementos que integram a estrutura operacional da ANEPC e de comando dos CB, destinada a ministrar formação no âmbito do SGO.
 - c) Foram ainda realizados *workshops* técnicos, coordenados pela AGIF, para abordar temas relacionados com o comportamento extremo do fogo, tais como fenómenos imprevisíveis, tipologia de incêndios, seus motores, as oportunidades de extinção e abordagens ajustadas de extinção, destinados aos elementos da estrutura operacional da ANEPC e dos CB que integram as equipas de postos de comando.
 - d) O Exército decidiu centralizar a formação no Regimento de Apoio Militar de Emergência, unidade que se constituiu como o polo de formação e treino do Exército;

¹¹⁷ Cfr. Art.2º da Lei nº 56/2018.

¹¹⁸ E.g. Avaliação dos Incêndios de Monchique e de Vila do Rei, Nota informativa n.º 5/2019 – *Análise do Dispositivo de combate aos Incêndios Rurais 2019*, Nota informativa n.º 1/2020 – *Análise do Dispositivo de combate aos Incêndios Rurais 2020 e informativa n.º 2/2020 – Três anos após Pedrogão: onde estamos e onde queremos chegar?*

¹¹⁹ Cfr. *Posit Implementação RCM n.º 157-A/2017* (...) "*redefinir a constituição e os critérios de designação da sua estrutura de comando e de criar uma carreira estável e organizada para a respetiva força operacional*" (pag. 6 ponto 8).

¹²⁰ Cfr. *Posit Implementação RCM n.º 157-A/2017* (pag. 6 pontos 8 e 10).

¹²¹ Cfr. ofício da ANEPC n.º 21108/GP/2019, de 26 de novembro.

- e) Dentro da Marinha, o Centro Meteorológico e Oceanográfico Naval (CMETOC) ministrou ações de formação às equipas Faunos¹²² para a utilização e contribuição para o sistema de Comando e Controlo GEOMIL¹²³, tendo ainda sido realizada formação ao nível dos Representantes Distritais das FFAA;
- f) Foi administrada formação para a utilização das estações móveis SIRESP a operacionais da FEPC e colaboradores do CDOS de FARO e ainda formação para a utilização dos terminais quando integrados no DECIR.

144. No quadro de teste a vários planos de emergência e de resposta a diferentes tipos de cenários realizaram-se em 2019 cerca de 1015 exercícios, de âmbito local, municipal e distrital, que envolveram cerca 45 mil elementos dos vários APC e entidades cooperantes, com mobilização efetiva de meios e recursos de socorro. Estes exercícios destinaram-se a exercitar a resposta a vários cenários de emergência, não só a incêndios rurais, mas também a incêndios urbanos, acidentes rodoviários, acidentes com aeronaves no domínio ferroviário ou em infraestruturas rodoviárias complexas (túneis e outros importantes eixos rodoviários).

Em sede de contraditório, o Ministro da Administração Interna informou que, dando sequência às determinações já referidas no relatório para definição de uma oferta de ensino e formação em proteção civil mais abrangente e diversificada, foi publicada a RCM n.º 24/2021, de 22 de março, que procede à reforma do modelo de ensino e formação em proteção civil e promove a elaboração do Plano Nacional de Qualificação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais. No âmbito deste diploma, foi criado um grupo de trabalho para a reformulação do modelo de governança e de organização da Escola Nacional de Bombeiros e da oferta de ensino e formação profissionais nas áreas dos bombeiros e da proteção civil, em articulação com a oferta de ensino superior.

3.10 Apesar do reforço da disponibilidade de meios aéreos em 2018 e 2019, não houve capacidade de resposta total

145. Os meios aéreos são extremamente importantes para atuar em conjunto com os recursos terrestres, pois com a atuação dos meios aéreos pode-se reduzir a área crescente do incêndio e a intensidade do fogo em várias frentes, possibilitando assim uma intervenção mais rápida e segura dos recursos terrestres.
146. Conforme resulta do Anexo 6 e do quadro seguinte, o n.º de aeronaves envolvidas no combate a incêndios tem vindo a aumentar. O ano de 2017 foi um ano atípico e nos dispositivos de 2018 e 2019 os meios aéreos passaram a estar disponíveis durante o ano inteiro, com reforço nas alturas mais críticas.

¹²² O protocolo Faunos, celebrado em 2017 entre o ICNF e as Forças Armadas, promove ações de vigilância preventiva através do patrulhamento de áreas identificadas. Conta com financiamento das Forças Armadas e com um «reforço extraordinário» proveniente do Fundo Florestal Permanente

¹²³ Sistema de integração de informação geoespacial, capaz de geolocalizar em tempo real as forças militares no terreno e construir um panorama operacional comum para apoio ao comando e controlo dessas forças.

Quadro 5 – Meios aéreos

Meios aéreos	Horas Voadas	Nº de Missões	Nº de Aeronaves
2017	9153	7457	48
2018	4088	4742	55
2019 ¹²⁴	3245	4845	59

Fonte: ANEPC – Relatório de atividades de 2019

147. Em 2018, a gestão dos meios aéreos foi da responsabilidade da ANEPC.
148. Nesse ano, e na sequência de dois concursos públicos internacionais, apenas foi possível locar 22 meios aéreos¹²⁵, sendo que os restantes 28 foram locados na sequência de procedimentos de ajuste direto¹²⁶. O DECIR 2018 contemplava ainda 6 meios aéreos próprios, 3 helicópteros ligeiros e 3 helicópteros pesados KAMOV. No entanto, estes últimos não se encontravam operacionais, face à resolução do contrato de manutenção e gestão declarada pela ANEPC¹²⁷, pelo que, em alternativa, resultou indispensável acautelar a locação por ajuste direto de 3 meios aéreos pesados para atuarem no âmbito do DECIR 2018.
149. Em 2019, a gestão dos meios aéreos passou a ser feita pela FAP que, em coordenação com a ANEPC, elaborou procedimentos pré-contratuais para a aquisição dos serviços de operação, gestão de aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves da Frota Própria do Estado¹²⁸ e do respetivo material de apoio operacional complementar e, ainda, para a aquisição de serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos que constituem o dispositivo aéreo complementar do DECIR.
150. Apesar de nos dispositivos de 2018 e 2019 os meios aéreos passarem a estar disponíveis durante o ano inteiro, com reforço nas alturas mais críticas, não houve capacidade de reposta total, em virtude de ocorrerem situações em que as disposições contratuais não foram completamente cumpridas. Designadamente, durante o período operacional relativo a 2019, verificaram-se situações de não demonstração prévia dos documentos de habilitação e certificação de pilotos e empresas, avarias técnicas associadas aos equipamentos de descarga de água, com interrupção ou cancelamento de missões e troca inopinada (não previamente autorizada pela FAP) de meios entre centros de meios aéreos (CMA).
151. No que se refere à frota KAMOV do Estado, ainda não se verificou a sua transferência para a FAP. Dos 6 meios aéreos pesados, apenas 3 estiveram operativos em 2017, mas deixaram de estar em 2018 por falta de manutenção dos 10 anos/8.000 horas voo e respetiva certificação pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC). O processo de transferência não foi iniciado, tendo ocorrido diversas reuniões entre a ANEPC e a FAP e entre as Tutelas de ambas as entidades. As divergências respeitam, designadamente, ao momento devido para a concretização da transferência, sendo que a ANEPC entende que a mesma já deveria ter ocorrido, uma vez que o

¹²⁴ Em sede de contraditório, o CEMFA apresentou os seguintes dados para o ano em causa: 6.358.19HV [Horas-Voadas]; 6350 missões; 60 aeronaves (inclui um meio aéreo Alouette III do Sistema de Forças Nacional, que se manteve em prontidão para responder "à chamada"). Regista-se a divergência face aos dados oferecidos pela ANEPC, uma vez que esta entidade centraliza toda a informação. Seria importante que as duas entidades resolvessem esta divergência.

¹²⁵ Atento o comportamento adotado pelos operadores económicos perante os dois concursos públicos promovidos, que redundou na não adjudicação da maioria dos lotes colocados a concurso.

¹²⁶ Ao abrigo da alínea c), do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos.

¹²⁷ Em consequência do incumprimento definitivo do operador aéreo contratado para a operação, manutenção e gestão da aeronavegabilidade – cfr. ofício da ANEPC n.º 2108/GP/2018, de 26 de novembro. De referir que a frota KAMOV integrava, para além destes helicópteros, mais 3 que se encontravam inoperacionais (helicóptero com a matrícula CS-HMO, inoperacional na sequência de acidente ocorrido em 3 de setembro de 2012, e helicópteros com as matrículas CS-HML e CS-HMN, inoperativos há mais tempo, mas em estado reparável).

¹²⁸ Para os helicópteros ligeiros: ECUREUIL, AS350B3 – RCM n.º 2/2019 com as alterações subsequentes.

Tribunal Arbitral já se pronunciou no sentido de não existirem quaisquer ónus ou encargos para a FAP, mas esta tem vindo a invocar que a transferência não se deve ainda efetuar. Por esse motivo, as aeronaves encontram-se no hangar afeto à ANEPC, em Ponte de Sor. Nesta matéria, não foi dado cumprimento aos pontos n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018, relativo à transferência da frota para a FAP, o que constitui uma condicionante à apreciação do custo-eficácia da medida.

Em sede de contraditório, o CEMFA e a ANEPC confirmam a informação relatada, oferecendo as respetivas posições sobre a matéria^{129/130}.

O Ministro da Administração Interna informou que se encontram a ser desenvolvidas as diligências técnicas necessárias para a realização de uma auditoria às condições de aeronavegabilidade dos referidos helicópteros, as quais envolvem a FAP, a ANAC e a ANEPC. O Ministro da Defesa Nacional, em 24 de fevereiro de 2021, proferiu um Despacho que determina que a FAP assuma a responsabilidade pelos trabalhos necessários à execução da auditoria e à avaliação sobre as condições de aeronavegabilidade e o consequente plano técnico e financeiro para reposição da condição de voo das aeronaves, por forma a garantir a operacionalização da transferência dos seis helicópteros KAMOV.

Reitera-se a importância de solucionar esta situação dentro de um horizonte temporal definido, observando-se que o despacho do Ministro da Defesa Nacional não define o prazo para a realização daquelas operações. De resto, não decorre necessariamente da RCM n.º 139/2018 que a auditoria prevista na alínea c) do seu n.º 6 deva ser prévia à transferência das aeronaves.

152. O OTI, nos pareceres sobre os DECIR 2019 e 2020 levanta a questão das aeronaves de reconhecimento e avaliação¹³¹, que não são considerados como meios aéreos para efeitos do DECIR¹³². No entanto, o OTI constata que os meios da FAP sempre foram considerados para efeitos de planeamento e a sua ativação ocorria sempre que solicitados, seja o helicóptero para coordenação, avaliação e reconhecimento, seja o avião C295. Em 2019, a FAP operou a partir da Lousã uma unidade de vigilância aérea do tipo UAV [veículo aéreo não tripulado], de asa fixa e com um raio de ação de 100km, o qual, para além da deteção de fogos nascentes, contribuiu com imagens de vídeo de incêndios em curso, para apoio ao combate. Esta operação foi considerada um sucesso, tendo levado o Governo a investir em 2020 uma verba significativa para aquisição de 12 novos meios do mesmo tipo.

153. Assim, apesar da passagem da gestão dos meios aéreos para a FAP, continuam a ser sentidas dificuldades na sua contratação.

Em sede de contraditório, o CEMFA menciona que as dificuldades sentidas na contratação estão relacionadas com o calendário de aprovação das RCM e com ações litigiosas interpostas por concorrentes não selecionados em concursos públicos.

A RCM n.º 27/2021 aprova a aquisição e locação dos meios aéreos pelo Estado para o DECIR, no período de 2023 a 2026, estabelecendo, entre outros aspetos, que a definição do dispositivo de meios aéreos seja estabelecida até 31 de janeiro de cada ano.

¹²⁹ Sobre este assunto, a ANEPC refere, no seu contraditório, que “ainda não foi promovida a transferência dos helicópteros KAMOV, que continuam a deteriorar-se, sem definição quanto ao respetivo destino, no hangar da ANEPC, sito em Ponte de Sor” e que “apesar das inúmeras reuniões promovidas entre esta Autoridade e a Força Aérea, continua a ser necessário que a Força Aérea aceite a transferência, vindo a ANEPC a pugnar pela mesma desde que foi concluída a transferência da frota de helicópteros ligeiros”.

¹³⁰ O CEMFA entende que, para estarem reunidas as condições para se efetivar a transferência, deve ser conhecido o real estado da frota, designadamente: o inventário e condição das aeronaves, respetivos sistemas, conjuntos superiores, material complementar de configuração, ferramentas e material de apoio, o que só se conseguirá após a realização da auditoria tripartida, prevista na alínea c) do n.º 6 da RCM n.º 139/2018. Refere ainda que foi constituído um grupo de trabalho para realizar a referida auditoria (com representantes das três entidades responsáveis: Força Aérea, Autoridade Nacional de Aviação Civil e ANEPC). O CEMFA considera que apenas o fabricante pode intervir e efetuar a necessária avaliação destas aeronaves e que existem conjuntos superiores instalados nos helicópteros que terão que ser removidos das aeronaves, por não serem propriedade do Estado português. Mais se refere que a tutela já autorizou a despesa para resolver os problemas referidos.

¹³¹ Trata-se de dois aviões de reconhecimento, avaliação e coordenação (AVRAC), bem como um helicóptero de reconhecimento, avaliação e coordenação (HERAC), da FAP.

¹³² Segundo a ANEPC, não foram considerados uma vez que em anos anteriores estes meios também não foram classificados como meios de combate.

154. Devido à participação mais ativa no DECIR de 2019, a FAP identificou a necessidade de melhorar o conhecimento situacional, em tempo real, da posição dos meios aéreos contratados e próprios no dispositivo, através de uma plataforma integrada de Comando e Controlo (C2)¹³³, o que permitirá maior eficiência na operação dos meios, assim como maior segurança e integração do emprego de sistemas aéreos não tripulados para vigilância aérea.

3.11 Entre os sistemas de comunicações utilizados, a rede SIRESP satisfaz atualmente as principais necessidades de comunicação de emergência, antevendo-se alterações no modelo tecnológico e de gestão

155. Um aspeto crítico do combate aos incêndios é o sistema de comunicações entre os vários agentes que nele intervêm.
156. A organização das comunicações é a prevista na DON n.º 1 – DIOPS. Os critérios e normas técnicas para utilização pelos APC das redes de radiocomunicações de emergência, na banda alta de VHF da ANEPC, são as constantes da NEP n.º 8/NT/2010, de 10 de dezembro. As normas para utilização da rede SIRESP são as constantes da NEP n.º 1/DIC/2016, de 5 de janeiro, e da NOP n.º 1701/2018 do CNEPC, de 22 de junho.
157. No teatro de operações são utilizados três sistemas de comunicações, estando ainda prevista a ativação de Associações de Radioamadores, para, de acordo com as necessidades operacionais, atuarem como alternativa e em complemento dos sistemas de telecomunicações de emergência existentes.
158. Os sistemas de comando e controlo da GNR baseiam-se em comunicações de voz, vídeo e dados, suportados em duas redes distintas, a Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) e o SIRESP, ambos sob gestão do MAI. A rede SIRESP assegura as comunicações rádio. A RNSI é uma rede VPLS que suporta serviços de voz, dados e vídeo e que interliga todas as instalações da GNR.
159. A estrutura de comando, controlo e coordenação dos meios aéreos¹³⁴, é também suportada por dois outros sistemas de comunicações¹³⁵: *Sistema de comunicações em VHF/AM* (Banda Aeronáutica) e *Sistema de comunicações em VHF/FM* (Banda Alta) da Rede Operacional de Bombeiros (ROB).
160. O *Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal* (SIRESP)¹³⁶ destaca-se pela sua relevância no âmbito da proteção civil, rede de comunicações de emergência e segurança nacional. Este sistema é partilhado pelos APC, competindo à ANEPC definir, a cada momento, a organização dessas comunicações¹³⁷. O sistema está suportado numa rede constituída por equipamentos instalados nos CNEPC, CDOS, CMA e veículos, assim como nos equipamentos portáteis dos comandantes, elementos da estrutura de comando, chefes e APC afetos ao DECIR.

¹³³ Conjunto de atributos e processos organizacionais e técnicos, que emprega meios humanos, recursos e informações para resolver problemas e realizar missões para alcançar as metas de uma organização.

¹³⁴ Constante do Manual Operacional para Emprego de Meios Aéreos em Operações de Proteção Civil da ANEPC

¹³⁵ Cfr. Norma Operacional Permanente (NOP) 5203/2019.

¹³⁶ O SIRESP foi concebido como uma rede nacional única, assente em tecnologia *trunking* digital via rádio, isto é, tecnologia TETRA, sendo este um sistema de comunicação utilizado para diversas aplicações, caracterizado pela sua versatilidade (permite futuras atualizações, remodelações por adição de equipamentos e novas versões, bem como a introdução de alterações às características e requisitos), funcionalidade e segurança, permitindo o transporte simultâneo de tráfego de voz e dados. Tem por finalidade “responder às exigências das missões operacionais do conjunto de utilizadores”, dotando, para o efeito, “as forças e serviços de segurança, emergência e proteção civil de uma rede única de comunicações a nível nacional, de modo a garantir a proteção e o socorro das comunidades” (cfr. informação disponível no sítio eletrónico da SIRESP, S.A.).

¹³⁷ As comunicações em TO realizam-se através dos *Talk Groups* (TG).

161. O SIRESP visa assegurar a satisfação das necessidades de comunicações das forças de segurança e emergência (“Entidades Utilizadoras”^{138/139}) através da intercomunicação e interoperabilidade entre as diversas forças e serviços e, em caso de emergência, permite a centralização do comando e da coordenação.
162. O sistema foi concebido, projetado e construído ao abrigo de um contrato de Parceria Público-Privada, celebrado em 4 de julho de 2006 para vigorar até 30 de junho de 2021. A SIRESP, SA¹⁴⁰, foi o parceiro privado que construiu, em conjunto com os seus parceiros de negócio, a rede e o sistema e que passou a geri-los, enquanto Entidade Operadora. Nessa qualidade, cabe-lhe a gestão, operação, manutenção, modernização e ampliação da rede SIRESP, assegurando o correto funcionamento das redes e equipamentos que a integram. Do lado do Estado, a SGMAI assume a função de Entidade Gestora, com o papel de supervisionar os níveis de serviço e gerir o contrato assinado com o parceiro privado, assegurando a coordenação, acompanhamento e fiscalização da gestão e manutenção da rede e o apoio técnico aos utilizadores.
163. O contrato de parceria foi alterado em 29 de dezembro de 2015¹⁴¹. Em 2018, para implementação das medidas previstas na alínea b) do n.º 4 da RCM n.º 157-A/2017, pretendeu-se celebrar uma nova alteração ao contrato, a fim de serem realizados pelo parceiro privado um conjunto de novos investimentos, cujo custo seria compensado pelo Estado através da revisão das condições de remuneração da parceria¹⁴². Esta alteração ao contrato foi objeto de recusa do visto, em sede de fiscalização prévia do Tribunal de Contas¹⁴³, pelo que não se chegou a concretizar¹⁴⁴.
164. Ainda em 2018, o Estado adquiriu, via Parvalorem, uma participação de 33% da SIRESP, SA, por 2,7 M€, que foi transferida em 11 de abril de 2019 para a DGTF através de dação em pagamento.
165. Em 17 de junho de 2019, foi publicado o DL n.º 81-A/2019, que teve como objeto a reorganização institucional do SIRESP. O diploma transferiu integralmente para a esfera pública todas as funções relacionadas com a gestão, operação, manutenção, modernização e ampliação da rede e, por consequência, a estrutura empresarial e o estabelecimento em que assenta o desenvolvimento dessas funções. Este diploma esclarece também o propósito de continuidade da SIRESP, SA, como a empresa responsável pela gestão, operação, manutenção e modernização da Rede SIRESP.
166. Em dezembro de 2019, a SIRESP, SA, passou integralmente para a propriedade do Estado, através da compra dos restantes 67% do capital da empresa, pela qual o Estado pagou 7,9 M€, suportados pela DGTF.
167. Para além de exceder o que se previa na alínea a) do n.º IV.4 da RCM n.º 157-A/2017, observa-se que o processo de aquisição das participações sociais não foi precedido de quaisquer estudos ou fundamentação técnica que, na ótica do interesse público, incluísse uma análise de custo

¹³⁸ Para utilizadores do SIRESP isentos de taxas (Foi publicado, a 16 de agosto, o DL n.º 167/2006, que altera o artigo 19.º do DL n.º 151-A/2000, de 20 de julho). Esta alteração isenta as entidades em cada momento envolvidas no SIRESP do pagamento das taxas previstas no n.º 1 dessa disposição, designadamente as taxas de utilização do espectro radioelétrico.

¹³⁹ As entidades utilizadoras do SIRESP são, entre outras: AHB, Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, Exército, Força Aérea Portuguesa, GNR, Marinha, ICNF, Cruz Vermelha Portuguesa, Direção Geral das Florestas, Direção Geral dos Serviços Prisionais, ASAE, INEM, órgãos da Autoridade Marítima Nacional, PJ, PSP, SEF e Serviço de Informações de Segurança.

¹⁴⁰ Resultante de um consórcio composto pelas empresas MOTOROLA, Inc., PT VENTURES, SGPS, SA; SLN – Sociedade Lusa de Negócios, SGPS, SA; DATACOMP – Sistemas de Informática, SA e ESEGUR – Empresa de Segurança, SA.

¹⁴¹ Com o objetivo de reduzir os encargos públicos e melhorar a sustentabilidade financeira da parceria. Foram reduzidos 25,2 M€ (em valores nominais e acrescidos de IVA à taxa legal em vigor) nos pagamentos por disponibilidade futuros, entre 1 de janeiro de 2015 e o fim do prazo do Contrato SIRESP, bem como incrementados os níveis desejáveis de disponibilidade e de cobertura aplicáveis – vide Despacho n.º 15629-A/2015, de 29 de dezembro, dos Ministros das Finanças e da Administração Interna (*Diário da República*, 2.ª Série, de 29 de dezembro de 2015).

¹⁴² Vide Despacho n.º 1126/2018, de 22 de dezembro de 2017, dos Secretários de Estado Adjunto e das Finanças e da Proteção Civil, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 31 de janeiro de 2018.

¹⁴³ Vide Acórdãos n.º 38/2018 –1ª S/SS, de 3 de outubro e n.º 7/2019-1.ª S/PL, de 25 de março.

¹⁴⁴ Os fundamentos para a recusa do visto prenderam-se, essencialmente, com a falta de observância do procedimento legal de renegociação da parceria, que não acautelou a obtenção de prévio parecer técnico da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) sobre a comportabilidade orçamental e equilíbrio financeiro envolvidos nem a transparência do processo de negociação.

benefício e identificasse e quantificasse os riscos e responsabilidades contingentes associados, tendo, designadamente, em conta que o sistema (na parte em que pertence à empresa) reverteria para o Estado em 2021, com o fim do contrato de parceria¹⁴⁵.

168. Embora atualmente a SIRESP, SA, seja uma empresa de capitais integralmente públicos, inserida no setor empresarial do Estado, o contrato de parceria público-privada continua a reger a gestão, operação e manutenção da rede SIRESP por parte da empresa. De facto, nos termos do artigo 3.º do DL n.º 81-A/2019, a gestão, operação e manutenção da rede SIRESP por parte da SIRESP, SA, é regulada pelo contrato de parceria celebrado em 4 de julho de 2006 e alterado em 29 de dezembro de 2015, e pelos demais instrumentos ou atos vigentes, até ao respetivo termo (30 de junho de 2021). Finda a vigência do contrato e demais instrumentos, a atividade de gestão, operação e manutenção da rede SIRESP passará a ser explorada pela SIRESP, SA, em regime de concessão de serviço público¹⁴⁶.
169. Conforme confirmado em sede de contraditório pela SGMAI e pela SIRESP, S.A., os ativos¹⁴⁷ da empresa que suportam a operação da Rede são: as antenas (551) e os respetivos centros de processamento; as infraestruturas associadas; o sistema de redundância transmissão satélite (451) e de energia; os Computadores de tráfego, o Centro de Gestão e Supervisão, os Centros de Despacho Nacional e Distritais, os Sistemas, Subsistemas e Aplicações e 2 Estações Móveis. Os geradores são disponibilizados no âmbito de um contrato de prestação de serviços e a restante tecnologia, equipamentos e infraestruturas continuam a ser fornecidos pelas empresas do grupo ALTICE e pela Motorola.
170. O custo total para o Estado da aquisição da totalidade do capital da SIRESP, SA foi de € 10,6M, repartidos entre 2018 e 2019. O montante pago pelo Estado à SIRESP, SA, desde 2006 até 2019, ao abrigo do contrato, foi de 519 302 336,67 €.
171. De referir que o sistema suporta anualmente mais de 35 milhões de chamadas a mais de 40.000 utilizadores, de mais de 125 instituições e 425 corpos de bombeiros¹⁴⁸, e envolve interesses essenciais da segurança do Estado e dos cidadãos.
172. A rede SIRESP evidenciou ao longo do tempo deficiências de funcionamento, que assumiram contornos especialmente gravosos nos incêndios de 2017¹⁴⁹. Em junho de 2017, o sistema esteve inoperacional durante 71 horas e em outubro do mesmo ano durante 386 horas, em ambos os casos em plena ocorrência de graves incêndios, afetando a operacionalidade de serviços críticos presentes nos TO, designadamente ANEPC, CB, GNR, PSP, INEM e FFAA. Estas falhas foram causadas pela total ausência de redundância relativamente à transmissão e uma redundância parcial relativamente à energia elétrica. A destruição pelo fogo dos cabos de transmissão originava a quebra da respetiva ligação entre as estações base e os respetivos comutadores e, por corte dos cabos de energia elétrica, a operação das estações base ficava limitada às 6 horas de autonomia assegurada pelas baterias.

Em sede de contraditório, a SGMAI esclareceu que *“os tempos referenciados referem-se ao somatório dos tempos de indisponibilidade individual dos elementos de rede afetados na área de influência dos fogos. Fora desta zona a rede SIRESP esteve operacional”*.

¹⁴⁵ Em sede de contraditório, a DGTF informa que desconhece se foi efetivamente elaborado algum estudo ou análise de custo-benefício prévio à aquisição das mencionadas participações sociais.

¹⁴⁶ Cujas bases serão fixadas por decreto-lei.

¹⁴⁷ Vide Relatório do Grupo de Trabalho a que se refere o Despacho nº 3458/2019, de 21 de março, do SEPC/SEAC: os ativos do SIRESP são os centros de gestão, operação e segurança (NOC/SOC), as estações de rádio, os comutadores, os sistemas de transmissão ou de informação, os equipamentos, as infraestruturas, as aplicações (*software*) e os demais recursos, físicos, e lógicos e humanos que compõem ou suportam o SIRESP e respetivos acessos, incluindo as interligações e os contratos com terceiros.

¹⁴⁸ Vide Relatório do Grupo de Trabalho a que se refere o Despacho nº 3458/2019, de 21 de março, do SEPC/SEAC.

¹⁴⁹ O Relatório do Grupo de Trabalho a que se refere o Despacho nº 3458/2019, de 21 de março, do SEPC/SEAC refere um histórico de 17 falhas da rede entre 2012 e 2016, com interrupções do funcionamento entre 5 e 96 horas (página 54).

173. As deficiências determinaram a necessidade de dotar a Rede SIRESP de mecanismos de redundância, tanto da rede de transmissão como do fornecimento de energia elétrica, tornando-a mais resistente a falhas decorrentes de situações de emergência e catástrofe.
174. Ainda que a alteração contratual que visava a realização desses investimentos não se tenha concretizado, no quadro do DECIR para 2018, e face à urgência da implementação das soluções definidas, o parceiro privado introduziu as alterações necessárias ao SIRESP¹⁵⁰, de forma a garantir a redundância da rede de suporte à atividade operacional. Não se identificaram quaisquer pagamentos do Estado relativamente a esses investimentos.
175. Nesse âmbito, foi criado um sistema alternativo de transmissão via satélite, disponível para assegurar as comunicações do SIRESP, até um mínimo de 60 estações base em simultâneo, sempre que haja falha dos circuitos alugados terrestres, assim como a utilização de um parque de 18 geradores de emergência, repartidos por três polos, disponíveis para deslocação e instalação nas estações base do SIRESP, para fornecimento de energia em situações de falha da rede pública. A redundância das comunicações por ligação satélite e mecanismos de redundância energética foram implementados em todas as estações base da rede SIRESP¹⁵¹.
176. Embora tenha havido constrangimentos em 2018 e 2019 no funcionamento da rede, como atestam os relatórios de desempenho da Rede SIRESP elaborados pela Operadora¹⁵², as melhorias introduzidas¹⁵³ permitiram que a rede funcionasse sem interrupções significativas no âmbito do DECIR desses anos.
177. Em 2018, foram também adquiridas 4 estações móveis, que integram as Equipas Móveis de Apoio e fazem parte da Logística da ANEPC. Essas Estações Móveis estão distribuídas geograficamente em Portugal Continental e cumprem a sua missão quando necessárias e requisitadas para os TO. Em termos de acionamento das Estações Móveis para as suas funções principais, relativas ao aumento da capacidade do sistema em termos de comunicações e ao reforço da cobertura rádio, seja em TO, em situação de prevenção ou em ação programada, as 8 Unidades em operação tiveram 50 intervenções em 2018 e 64 intervenções em 2019.
178. Os rádios SIRESP cedidos pela ANEPC foram também importantes para a coordenação e controlo das FFAA no TO, nomeadamente com os comandantes dos setores.
179. As soluções de reforço instaladas bem como o aumento da eficiência na utilização da rede, traduzido na redução dos grupos de conversação utilizados em TO, melhoraram a capacidade de reposta da rede nas ocorrências registadas em 2018 e 2019.
180. O sistema SIRESP tem, assim, assegurado a satisfação das necessidades de comunicações das forças e serviços de emergência e de segurança e uma maior capacidade na gestão da rede¹⁵⁴.
181. Para além dos mecanismos de redundância da rede, da assunção pelo Estado de uma posição na estrutura acionista da SIRESP, S.A., da aquisição das estações móveis e da aplicação de um plano de formação para os utilizadores, a RCM n.º 157-A/2017 previu também a avaliação do modelo

¹⁵⁰ O investimento realizado pela empresa em 2018 foi de 8.842.615 € (cfr pág. 145 do Relatório e Contas de 2019 da SIRESP).

¹⁵¹ O processo de enterramento das condutas para o desenvolvimento de comunicações eletrónicas em canais subterrâneos, sofreu alguns atrasos em consequência de diferendos que surgiram entre a Infraestruturas de Portugal e a ALTICE relativamente à propriedade das condutas e das obras que seriam necessárias efetuar para fazer as ligações com o CTR. Dos 1.000 km previstos como meta apenas foram concluídos 92 km, cerca de 9% do total. Em agosto de 2019 a ALTICE denunciou o protocolo com a IP para utilização de Infraestruturas do canal técnico rodoviário com vista a enterrar os cabos aéreos de telecomunicações.

¹⁵² Ainda em 2018, durante a tempestade Leslie, constatou-se que, apesar da quebra no funcionamento das redes comerciais, a Rede SIRESP continuou operacional, assegurando as comunicações de emergência nas estações base afetadas. Em 2019, verificaram-se falhas dos circuitos de transmissão terrestres, devidas, principalmente, a fenómenos atmosféricos e incêndios, totalizando 2996 horas. Estas falhas foram colmatadas pela redundância de transmissão via satélite.

¹⁵³ Das ações desenvolvidas, salienta-se, entre outras: Análise Estratégica Operacional; Informação Operacional (INFOP); Ferramentas informáticas na plataforma Geo-MAI; Collecto; QuickCapture; Dashboards; Interligação com outras aplicações e plataformas da ANEPC e entidades externas.

¹⁵⁴ Vide relatórios da Operadora SIRESP, S.A. e do Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 3458/2019, de 21 de março.

contratual e das soluções tecnológicas para a continuidade de comunicações de emergência, o que se relaciona com o termo do contrato de parceria que regula o sistema.

182. Em março de 2019, os Secretários de Estado da Proteção Civil e Adjunto e das Comunicações criaram um Grupo de Trabalho para apresentar as soluções tecnológicas para as comunicações de emergência em Portugal, a partir de 1 de julho de 2021¹⁵⁵. O Grupo deveria também definir o modelo de transição do SIRESP para essas soluções, incluindo a estimativa de encargos.
183. O relatório foi apresentado em 15 de maio de 2019, evidenciando um conjunto vasto de desafios e recomendações. Nele se refere que os serviços atuais da rede não permitem a implementação de serviços mais exigentes, como transmissão de imagens e vídeo; que é necessário adotar tecnologia que assegure um débito binário com os terminais mais elevado do que o atual¹⁵⁶; que deverá ser otimizada a cobertura existente (uma vez que existem áreas não cobertas); que é preciso aumentar a capacidade das baterias em estações de acesso mais difícil, colocar um gerador móvel e criar mais um centro de mobilização de geradores móveis no Algarve; que deve ser aumentada a capacidade de tráfego, adotar medidas de resiliência da rede e reforçar a segurança do sistema; e que é adequado separar as funções de administração e de gestão operacional. O relatório frisa a importância de diminuir a dependência relativamente aos prestadores de serviços privados, designadamente quanto às infraestruturas de comunicações.
184. A AGIF, em sede de colaboração na preparação do DECIR 2019, havia já feito, entre outras, as seguintes "*sugestões*" em matéria de SIRESP, plasmadas num documento remetido ao TdC:
- a) Definir na DON os canais da rede SIRESP para interoperabilidade de todos os agentes, com base nos três canais atualmente existentes para cada distrito (e.g.: Coimbra – CO1, CO2, CO3) e instalados em todos os terminais SIRESP, assegurando uma ligação permanente a todos os Postos de Comando Operacional (PCO), deixando assim de estar dependente de um plano de comunicações (sendo no entanto necessária a sua validação pelo COS no âmbito do SGO) e prever a evolução destes canais para uma organização territorial NUTS III.
 - b) Instalação das pastas ANEPC com os canais Comando, Táticos e Manobra, do respetivo distrito onde estão inseridos (e.g.: rádios SIRESP dos Serviços Municipais de Proteção Civil).
185. Em outubro de 2020, os Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna criaram um novo grupo de trabalho para, até final de fevereiro de 2021, proceder à avaliação dos requisitos tecnológicos e do modelo de gestão da rede de comunicações de emergência do Estado, a adotar após 30 de junho de 2021. No seu mandato inclui-se a delimitação do âmbito da concessão de serviço público para a gestão, operação e manutenção da rede SIRESP; a avaliação do modelo de gestão da rede SIRESP, nomeadamente a partilha de responsabilidades pela sua ampliação e modernização; a definição do modelo de financiamento da SIRESP, S.A.; e a elaboração dos projetos de diplomas legislativos ou regulamentares que se revelem necessários¹⁵⁷.

Em sede de contraditório, o Ministro da Administração Interna informou que o Grupo de Trabalho já produziu um relatório, entregue aos Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna, no dia 16 de março de 2021, o qual se encontra em análise.

¹⁵⁵ Vide Despacho n.º 3458/2019, de 21 de março, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de março de 2019.

¹⁵⁶ Propondo, para o efeito, que ela seja baseada em cabos de fibra ótica (enterrados) e/ou feixes hertzianos.

¹⁵⁷ Vide Despacho n.º 9938/2020, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 15 de outubro de 2020.

3.12 Regista-se uma diminuição na ocorrência de incêndios

186. Os indicadores mais usados para avaliar a atividade relativa aos incêndios, incluindo no plano internacional, respeitam ao número de incêndios e à área ardida¹⁵⁸, dados estes disponibilizados para Portugal pelo Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF).
187. Importa registar como positivo que tanto o número de incêndios como a área ardida têm diminuído nos anos recentes, conforme quadro seguinte.

Quadro 6 - Nº de Incêndios, área ardida, nº incêndios extintos em ATI e ATA

Anos	Nº Total Incêndios	Área Ardida (HA)	Nº Incêndios extintos			
			ATI		ATA	
2017	23 577(*)	540 654	21 136	89,60%	2441	10,40%
2018	14 050	44 959	13 166	93,70%	884	6,30%
2019	12 713	42 515	11 840	92,13%	873	6,87%

(*) Os dados relativos a 2017 não são coincidentes em todas as fontes consultadas

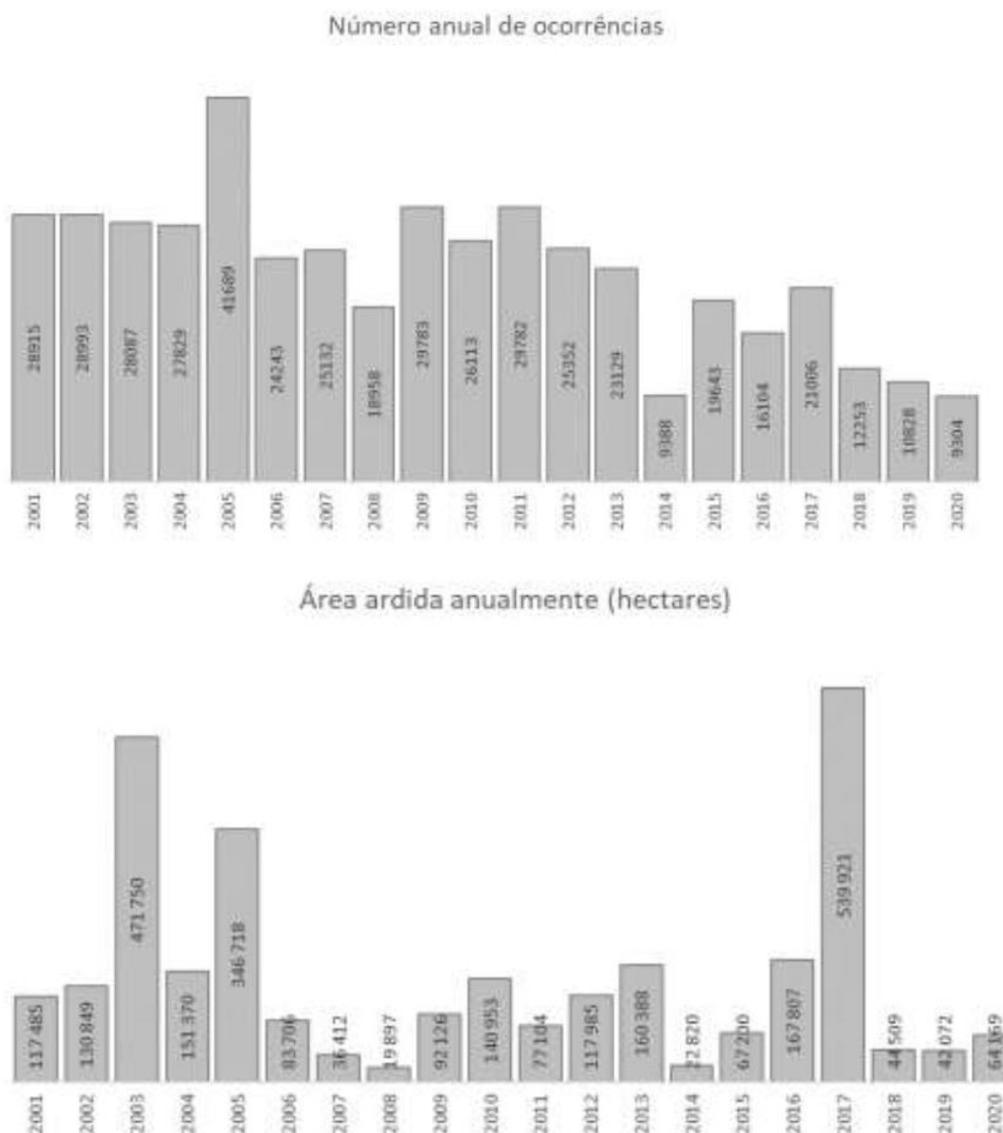
Fonte: ANEPC - Balanço 2 anos de reforma do Sistema de Proteção Civil, valores indicados ao EFFIS; relatório provisório do ICNF

188. Conforme se refere no Estudo Técnico do OTI “*Análise de indicadores de desempenho do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios na transição (2018-2020) para o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais*”¹⁵⁹, de dezembro de 2020, “a evolução do número e da área dos incêndios apresenta variações de tipo diferente. Enquanto o número de ocorrências tende a decrescer ao longo dos anos, a variação entre anos da área ardida segue um padrão bem diferente, com anos de valores muito elevados (2003, 2005, 2017) separados por anos de valores muito baixos, em particular 2007, 2008 e 2014”.

¹⁵⁸ Também são utilizados outros indicadores, como é o caso da percentagem de incêndios que são suprimidos na fase de ATI ou o número de incêndios em que a área ardida é superior a mil hectares.

¹⁵⁹ Vide <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/oti/Estudotecnico-dez2020.pdf>

Gráfico 3: Evolução do número de ocorrências e da área ardida de 2001 a final de setembro de 2020



Fonte: Estudo Técnico do OTI – Análise de indicadores de desempenho do SDFCI na transição (2018-2020) para o SGIFR

189. Os anos 2018, 2019 e 2020 acentuam a tendência já anteriormente observada de diminuição do número anual de incêndios, materializando-se, contudo, e em termos absolutos, na classe de ocorrências abaixo de 1 ha de área ardida. Esta diminuição do número de incêndios não tem reflexo na área ardida que, por sua vez, apresenta indícios de um comportamento cíclico entre 2008 e 2019, com um pico em 2017¹⁶⁰.
190. De referir que, apesar da evolução dos indicadores, Portugal tem a maior área ardida da Europa e, não obstante a diminuição do número de ignições, esse número continua elevado, designadamente no contexto europeu (vide ponto 2.1).
191. Considerando que em Portugal as causas dos incêndios têm frequentemente origem humana, a diminuição do número de ignições constitui um dos grandes objetivos do SGIFR. Sem prejuízo de ações criminosas, muitas ignições resultam de queimas e queimadas, causadas por pessoas que as realizam pela necessidade de eliminar vegetação ou resíduos de atividades agrícolas, e parte dos incêndios resultam de reativações de focos de incêndio pré-existentes que não são

¹⁶⁰ Cfr. Informação prestada pela AGIF no reporte da Monitorização 2019.

vigiados. Nessa medida, as ações de sensibilização e proteção de populações e locais vulneráveis realizadas e o reforço da vigilância preventiva têm um impacto positivo nas ocorrências de incêndio.

192. As situações que ocorrem em determinado ano não dependem apenas da eficácia do dispositivo de prevenção e combate existente, estando condicionadas por circunstâncias climáticas, meteorológicas e dos solos¹⁶¹. O citado estudo do OTI concluiu que *“fica claro que as ocorrências em dias de condições meteorológicas extremas correspondem a uma percentagem significativa do total de ocorrências, mas é sobretudo evidente que a área ardida neste tipo de condições corresponde à quase totalidade da área ardida, em particular nos anos em que mais arde”* e refere que *“à semelhança de outras regiões do mundo, a variabilidade interanual da área ardida aumentou progressivamente ao longo do período 1984-2018 como resultado do efeito combinado entre alterações climáticas, aumento da continuidade do espaço florestal e aposta continuada na resposta à ocorrência de fogo em detrimento da sua mitigação por intervenção no território (Fernandes et al. 2020)”*.
193. Por outro lado, a extensão das ocorrências depende também da eficácia do dispositivo de combate existente. A capacidade de resposta ao combate, particularmente em situações mais complexas, depende fortemente da qualidade da intervenção quer no ATI quer no ATA¹⁶². O citado estudo do OTI conclui que foram visíveis no período de 2018-2020 melhorias na prontidão e combate aos incêndios, traduzidas na menor probabilidade de uma ocorrência de fogo rural exceder 1 ha de dimensão e que os resultados da análise feita sugerem progressos no desempenho global da gestão do fogo em Portugal. De facto, no Quadro 6, observa-se uma maior percentagem de incêndios extintos na fase de ATI.
194. No entanto, o mesmo estudo alerta para os efeitos do impacto da enorme área ardida registada em 2017, os riscos que resultam da recuperação da vegetação posterior a grandes incêndios e a não expansão da técnica do fogo controlado, considerando que *“há um longo caminho a percorrer na gestão do território rural no sentido de o tornar mais resistente à propagação do fogo”* e que o *“maior desafio para o futuro reside em diminuir a vulnerabilidade do território rural a esses incêndios”*.
195. Tendo a salvaguarda das vidas humanas sido estabelecida como prioridade principal para os anos recentes, é importante referir que, em 2018 e 2019, os incêndios rurais não causaram quaisquer vítimas mortais, tendo em 2020 ocorrido 6 mortes.

3.13 Foram acionados meios de cooperação internacional, designadamente com a UE e Espanha

196. A nível europeu, foi criado um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (MPCUE)¹⁶³ para fomentar a cooperação entre autoridades nacionais de proteção civil da Europa, que permite responder de forma mais rápida e eficaz às emergências, coordenando e auxiliando financeiramente o destacamento de equipas de proteção civil e de ativos para o país e população afetados. A assistência de proteção civil consiste numa ajuda governamental prestada durante a preparação para ou no rescaldo imediato de uma catástrofe na Europa e no resto do mundo. Assume a forma de assistência em espécie, destacamento de equipas especialmente equipadas ou avaliação e coordenação da ajuda no terreno por parte de especialistas.

¹⁶¹ O ano de 2018, por exemplo, não foi dos anos mais quentes em Portugal Continental da última década, em termos de temperaturas médias anuais medidas nas estações meteorológicas do continente (Fontes de Dados: IPMA/MM-MCTES-MAAC Fonte: PORDATA) mas o dia 4 de agosto desse ano foi o dia mais quente em 18 anos, e foi nesse dia que o incêndio de Monchique, com uma área ardida de cerca de 27.000 hectares e que foi o maior incêndio da Europa em 2018, quase extinto na noite do dia anterior e na madrugada desse dia, se reacendeu, acabando por ficar fora de controlo.

¹⁶² O que exige cada vez maior ênfase na formação e qualificação dos agentes.

¹⁶³ Este Mecanismo foi criado em 2001.

197. Portugal tem participado nos programas de Formação do MPCUE. Neste âmbito, em 2019 realizou-se um exercício internacional de proteção civil CASCADE'19, para testar a capacidade de resposta conjunta e integrada do sistema nacional de proteção civil e da UE, liderado por Portugal e contando com a participação de vários APC de Portugal e de países europeus.
198. Ainda no âmbito do referido Mecanismo, em setembro de 2019 decorreu uma missão *Peer-Review*/Programa de Avaliação por Pares, em que diversos peritos de Estados-Membros avaliaram os dispositivos de proteção civil nacionais em todo o ciclo da prevenção, preparação e gestão do risco, com especial enfoque nos riscos de incêndios rurais, sismos, tsunamis e acidentes em estabelecimentos com matérias perigosas¹⁶⁴. O processo baseou-se na troca de experiências, facilitando o intercâmbio de boas práticas, reforçando a aprendizagem mútua e o entendimento comum da proteção civil, tendo culminado na elaboração do Relatório "*Peer Review Portugal-2019*", que identificou as boas práticas e propôs uma série de recomendações não vinculativas de curto, médio e longo prazo¹⁶⁵, visando melhorias políticas em matéria de gestão do risco de desastres. Entre as recomendações, salientam-se a melhoria da comunicação e da consciencialização do risco por parte da população, das estratégias de gestão do risco e do quadro jurídico para os voluntários¹⁶⁶.
199. Em 2018, o MPCUE foi ativado cinco vezes para fazer face a incêndios florestais na Europa: na Suécia, na Grécia, na Letónia e em Portugal. No total, foram mobilizados, no verão, 15 aviões, 6 helicópteros e mais de 400 bombeiros, tendo a UE financiado com 1,6 milhões de euros os custos de transporte para mobilizar o apoio aos países afetados. Foram elaborados mais de 139 mapas por satélite do sistema Copernicus de incêndios florestais, a pedido dos Estados-Membros.
200. Em julho de 2018, destaca-se a assistência prestada por Portugal à Suécia, através do envio de 2 aviões anfíbios médios para apoio às operações de combate aos incêndios florestais, em resultado dos graves incêndios que deflagraram naquele país.
201. Em 2019, foi criada um mecanismo adicional, o *RescEU*^{167/168}, para prestar assistência em situações extremas, quando as capacidades globais existentes a nível nacional e as disponibilizadas pelos Estados-Membros para a Reserva Europeia de Proteção Civil não possam, no caso concreto, assegurar uma resposta eficaz aos vários tipos de catástrofes.
202. Em fevereiro de 2019, a ANEPC submeteu à apreciação da tutela a oportunidade de registo de capacidades nacionais na *RescEU* (entre 2019 e 2025 o registo destas capacidades é efetuado ao abrigo de uma "*fase de transição*"), bem como a eventual articulação com o MDN, atendendo ao comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios rurais na Força Aérea. Desta diligência, resultou a posição transmitida pelo Gabinete do MDN ao MAI, segundo a qual "*do lado da Defesa/Força Aérea é entendimento de que, para a "Transition Phase", só tendo disponíveis os helicópteros ligeiros B3, Portugal não deverá efetuar qualquer registo para a capacidade de combate a incêndios na RescEU*".

¹⁶⁴A revisão pelos pares é um instrumento de governação em que o desempenho na gestão do risco de desastres e na proteção civil de um país é examinado numa base de igualdade por peritos de países que participam no MPCUE e países vizinhos elegíveis.

¹⁶⁵ Preparar um plano de comunicação de risco nacional abrangente e integrado, dando atenção aos grupos vulneráveis; desenvolver campanhas de sensibilização do público sobre a gestão de riscos, utilizando todos os meios de comunicação possíveis de forma integrada, incluindo a exploração das redes sociais para promover a autoproteção; melhorar o quadro jurídico para os voluntários no sistema de proteção civil, incluindo, tempos de recuperação e mecanismos de reembolso; monitorizar a eficácia das organizações abrangentes existentes com o propósito de desenvolver um número limitado delas, para grupos de riscos que não sejam incêndios florestais integrar estratégias de gestão de risco em todos os níveis do governo (nacional-distrito-municipal); aumentar a consciência e a perceção de risco da população em Portugal através da consequente implementação de temas de proteção civil em todos os níveis de ensino, todas as fases da vida e todos os tipos de grupos populacionais, utilizando uma abordagem integrada que considera línguas diferentes para os diferentes meios de comunicação.

¹⁶⁶ Ao abrigo da legislação de proteção civil da União Europeia (UE) (Decisão n.º 1313/2013/UE).

¹⁶⁷ Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de março de 2019, que altera a Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da UE.

¹⁶⁸ A *RescEU* é assim uma nova reserva europeia de capacidades, incluindo aviões de combate a incêndios e helicópteros, ao mesmo tempo que reforça as medidas de prevenção e preparação para catástrofes.

203. Em 2019, não tendo existido a necessidade de ativação do MPCUE, não existiram também meios *RescEU* de outros países a intervir em ocorrências nacionais no quadro dos incêndios rurais.
204. Ao nível ibérico, por protocolo de apoio mútuo entre Portugal e Espanha¹⁶⁹, existe atualmente a possibilidade de as forças de proteção civil dos dois países combaterem incêndios em ambos os territórios, até 25 Km da fronteira comum, apenas mediante uma notificação aos serviços de proteção civil do outro Estado, conforme definido na Norma Operacional Permanente n.º 8001, de 2012¹⁷⁰.
205. Neste domínio, ao abrigo da cooperação bilateral entre Portugal e Espanha, nos 3 anos em apreciação, verificou-se a prestação de auxílio por parte de Espanha a Portugal em 13 ocasiões no ano de 2018 (num total de 98 operacionais, 12 veículos e 15 meios aéreos), 17 intervenções no ano de 2019 (envolvendo 175 operacionais, 20 veículos e 29 meios aéreos) e 10 intervenções no ano de 2020 (com 117 operacionais, 17 veículos e 27 meios aéreos).
206. No que respeita à prestação de auxílio por parte de Portugal a Espanha, esta verificou-se em 4 ocasiões no ano de 2018 (50 operacionais e 15 veículos), 5 ocasiões no ano de 2019 (105 operacionais e 25 veículos) e em 3 ocasiões no ano de 2020 (85 operacionais, 19 veículos e 1 meio aéreo).
207. Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer.

¹⁶⁹ Através do Protocolo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Técnica e Assistência Mútua em Matéria de Proteção Civil, assinado em 9 de março de 1992, na redação de 2019, que veio substituir o Convénio de Cooperação Técnica e Assistência Mútua entre os Serviços contra Incêndios e de Socorro Portugueses e Espanhóis, assinado em 1980.

¹⁷⁰ Procedimentos a utilizar, entre Portugal e Espanha, para solicitação e envio de meios para combate a incêndios florestais.

5 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.^a Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do Sumário do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - ◆ Presidente da Assembleia da República;
 - ◆ Presidente da Comissão Parlamentar de Agricultura e Mar;
 - ◆ Primeiro-Ministro;
 - ◆ Ministro da Administração Interna;
 - ◆ Ministro da Defesa Nacional;
 - ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas;
 - ◆ Chefe do Estado-Maior do Exército;
 - ◆ Chefe do Estado-Maior da Armada;
 - ◆ Chefe do Estado-Maior da Força Aérea;
 - ◆ Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil;
 - ◆ Presidente do Conselho Diretivo da Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais;
 - ◆ Comandante-Geral, da Guarda Nacional Republicana;
 - ◆ Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna;
 - ◆ Diretora-Geral do Tesouro e Finanças;
 - ◆ Presidente do Conselho de Administração da SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, SA.
- d) Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTC;
- e) Determinar que, no prazo de um ano, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f) Publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- g) Fixar os emolumentos em € 17.164,00, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹⁷¹, distribuídos conforme consta do Anexo 8.

¹⁷¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

Aprovado em sessão da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 15 de abril de 2021.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

ANEXOS

ANEXO 1 – Metodologia

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria de Resultados do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas standardizadas, bem como pela plataforma do *ModinAudit*. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

2. Os EP consubstanciaram-se em: i) levantamento de legislação relacionada com alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios e medidas previstas nas RCM ii) exame das publicações de relatórios das Comissões Independentes, estudos e pareceres e relatórios do OTI; iii) realização de questionários e exame dos dados sobre processos contratuais, constantes do sítio das compras públicas e das bases de dados de fiscalização prévia do TdC; realização de entrevistas, nas várias entidades, nomeadamente ANEPC, AGIF e OTI; iv) identificação dos riscos inerentes à fiabilidade e eficácia dos sistemas de recolha de dados e de monitorização das medidas previstas nas RCM.

Plano Global de Auditoria (PGA)

3. Com base nos EP foi elaborado o PGA¹⁷² que precisa o âmbito, os objetivos, e as questões de auditoria, indica genericamente a metodologia e os procedimentos, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação. O PGA inclui o Quadro Metodológico onde se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha e de exame de dados e as expectativas quanto aos resultados da auditoria. Os critérios de auditoria foram detalhados para cada sub-questão de auditoria com recurso, designadamente, às fontes seguintes: Lei de Enquadramento Orçamental; Leis do Orçamento do Estado; Decretos-Lei de Execução Orçamental; RCM; Diretivas Operacionais.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

4. Na fase de execução, tendo em vista a realização de recolha de evidências de auditoria, examinaram-se: as Medidas previstas na RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro e legislação subsequente, nas LOE de 2018 e 2019; elaboraram-se questionários a solicitar informação atualizada sobre a intervenção das entidades no DECIR; examinam-se os procedimentos adotados e seus resultados e procedeu-se à apreciação comparativa dos dados. O exame incidiu sobre uma amostra das medidas da RCM n.º 157-A/2017¹⁷³ relativas ao reforço dos meios operacionais (humanos, terrestres e aéreos), sobre os sistemas de comunicação e informação a executar em 2018 e 2019 com efeitos no DECIR, assim como sobre a implementação do novo Sistema e Plano Nacional de Gestão integrada de Fogos Rurais.
5. No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

6. Nos termos legais e regulamentares, a Senhora Juíza Conselheira Relatora aprovou o Relato que foi remetido para contraditório.

¹⁷² Aprovado em 25 de outubro de 2019.

¹⁷³Cfr. Quadro 2.

ANEXO 2 – Glossário

Fonte: Adaptado do *MEFISTO: FOREST FIRE MULTILINGUAL GLOSSARY - PORTUGUESE VERSION*¹⁷⁴, do DECIR e da DUPC.

Agente de Proteção Civil (APC)	De acordo com as suas atribuições próprias, são APC os Corpos de Bombeiros, os Sapadores Florestais, as Forças de Segurança, as Forças Armadas, as Autoridades Marítima e Aeronáutica, o INEM e outros serviços de saúde.
Alerta	Comunicação de uma emergência feita a qualquer dos órgãos operacionais, por um indivíduo ou entidade, devendo ser acompanhada dos elementos de informação essenciais a um conhecimento perfeito da situação.
Alerta Especial	Em determinadas condições de risco ou de emergência as organizações integrantes do SIOPS são colocadas em alerta especial. O estado de alerta especial visa intensificar as ações preparatórias para as tarefas de supressão ou minoração das ocorrências, colocando meios humanos e materiais de prevenção em relação ao período de tempo e à área geográfica em que se preveja especial incidência das condições referidas. O alerta especial compreende os níveis azul, amarelo, laranja e vermelho, progressivos conforme a gravidade da situação e o grau de prontidão que esta exige.
Antecipação	Interpretação meteorológica e aviso às populações, operacionalizada pela ANEPC, com participação técnica da AGIF, ICNF, GNR e FFAA, e incremento de níveis de alerta por parte da ANEPC; ações de vigilância e fiscalização, sob a coordenação da GNR, em zonas mais suscetíveis aos incêndios, em articulação com os CDOS, com a intervenção de diversos APC; ações de resposta operacional, sob a coordenação da ANEPC, através do pré-posicionamento/posicionamento estratégico de meios do DECIR, para pronta intervenção em função do histórico das ocorrências e da evolução diária e territorial dos níveis de risco de incêndio florestal.
Aviso	Comunicação feita por qualquer órgão operacional, dirigida a toda a população ou parte dela afetada por qualquer tipo de emergência, quer para informar a situação de corrente quer para a instruir sobre as medidas que deve tomar. Difusão de mensagem que assinala perigo iminente, podendo também incluir recomendações sobre proteção e prevenção.
Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB)	Disponibilizam meios, recursos e pessoal para a resposta operacional, de acordo com as missões dos seus Corpos de Bombeiros legalmente definidos; apoiam logisticamente a sustentação das operações de proteção e socorro, na área de atuação do seu CB, com o apoio direto e permanente do respetivo Serviço Municipal de Proteção Civil.
Ataque Ampliado (ATA)	Ações de combate subsequentes ao ataque inicial. Um método de ataque prolongado e sustentado, que requer recursos adicionais e que é implementado se um incêndio escapar para além do controlo de um ataque inicial. Garantir obrigatoriamente o início do ATA, sempre que atingidos os primeiros 90 (noventa) minutos de intervenção desde o despacho do primeiro meio de ATI, e o incêndio não tenha sido dado ainda como dominado (em resolução) pelo COS. A ação de ATA pode iniciar-se antes de se atingirem os primeiros 90 (noventa) minutos de operação, quando a previsão de evolução do incêndio, efetuada pelo COS, assim o determine.
Ataque Inicial (ATI)	Ação desenvolvida de imediato face a incêndios declarados, por equipas organizadas, qualificadas e integradas num dispositivo. Trabalho de supressão executado pelos primeiros meios de combate que chegam a um incêndio. O objetivo de qualquer ataque inicial deve ser sempre obter rapidamente o controle de um incêndio. Se um ataque inicial não for bem-sucedido, serão então necessários mais recursos. Intervenção organizada e integrada, sustentada por um despacho inicial até 2 (dois) minutos depois de confirmada a localização do incêndio, de meios aéreos, se disponíveis, e em triangulação, de meios terrestres de combate a incêndios rurais.
Bombeiro	Indivíduo que, integrado de forma profissional ou voluntária num CB, tem por atividade cumprir as missões do CB, nomeadamente a proteção de vidas humanas e bens em perigo, mediante a

¹⁷⁴ O projeto Mediterranean forest fire fighting training Standardisation (MEFISTO), lançado no início de 2017, para melhorar a capacidade de colaboração e coordenação europeia no combate a incêndios florestais, nomeadamente através da elaboração de referenciais comuns de formação e atuação em teatros de operações (TO) transfronteiriços é um de 26 projetos sobre prevenção e preparação selecionados e financiados pela co-financiado pela Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil da Comissão Europeia (ECHO). O objetivo geral deste projeto, coordenado pela Universidade de Florença - Università degli Studi di Firenze (UNIFI) -, de Itália, e no qual participou a Escola Nacional de Bombeiros (ENB), é melhorar a eficácia do combate ao incêndio transfronteiriço e permitir uma transferência fácil e segura de pessoas e recursos materiais de um país para outro pelo desenvolvimento de procedimentos para melhorar a eficiência do combate a incêndios florestais sistema a nível europeu, de padrões comuns de alta qualidade em sistemas de treino de combate a incêndio e partilhando conhecimentos para aumentar a capacidade de colaboração entre os países. A harmonização de procedimentos passará ainda pela criação de uma rede europeia de instituições com o propósito de definir os padrões mínimos de competências a adquirir na formação para o combate a incêndios florestais, que sejam aplicados em todos os países europeus, bem como de gerir e monitorizar os processos de certificação de competências ao nível de cada país.

A publicação do glossário "*Forest Fire Glossary*", que inclui uma versão em língua portuguesa, dá resposta aos objetivos específicos desse projeto, concretamente, o de desenvolver uma terminologia europeia normalizada que permita melhorar a eficácia na comunicação em operações conjuntas de combate a incêndios florestais transfronteiriços.



prevenção e extinção de incêndios, o socorro de feridos, doentes ou náufragos e a prestação de outros serviços previstos nos regulamentos internos e demais legislação aplicável.

[Pessoa devidamente habilitada e competente, posicionada num incêndio para realizar tarefas que contribuem para operações de supressão.](#)

**Centro de
Coordenação
Operacional Nacional
(CCON)
Comando Distrital de
Operações de
Socorro (CDOS)**

Procede à avaliação da situação a nível local, municipal, distrital e nacional, em matéria de perigos e respetivas vulnerabilidades que possam afetar a segurança das pessoas, património e ambiente, e à adoção das medidas e ações de proteção e socorro necessárias, sob a direção do Presidente da ANEPC.

Centro de operações e comunicações para apoio e coordenação de operações de socorro no âmbito do distrito. Em cada distrito existe um CDOS dirigido pelo Comandante Operacional Distrital (CODIS), o qual reporta hierarquicamente ao Comandante Operacional Nacional (CONAC). O CODIS é coadjuvado pelo 2.º Comandante Operacional Distrital. São competências dos CDOS no âmbito do SLOPS: Garantir o funcionamento, a operatividade e a articulação com todos os agentes de proteção civil do sistema de proteção e socorro no âmbito do distrito; assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos; mobilizar, atribuir e empregar o pessoal e os meios indispensáveis e disponíveis à execução das operações; assegurar a gestão dos meios aéreos a nível distrital; assegurar a coordenação, no respeito pela sua direção e comando próprios, de todas as entidades e instituições empenhadas em operações de socorro; assegurar a articulação operacional permanente com o comandante operacional municipal.

**Comando Nacional
de Operações de
Socorro
(CNOS)/Comando
Nacional de
Emergência e
Proteção Civil
(CNEPC)
Combate**

É a estrutura de comando de operações da ANEPC que dispõe de uma estrutura operacional própria, competindo-lhe assegurar o comando operacional das operações de socorro e o comando operacional integrado de todos os corpos de bombeiros, de acordo com o previsto no regime jurídico dos bombeiros portugueses. Integram o CNEPC, o Comandante Operacional Nacional, o 2.º Comandante Operacional Nacional e dois adjuntos de operações.

Ação concreta e objetiva destinada a extinguir um incêndio, incluindo a garantia de que não ocorrem reacendimentos.

[Um termo genérico para os vários métodos que podem ser usados para suprimir um incêndio ou partes de um incêndio, incluindo: - Combate direto - Tática ofensiva de supressão do incêndio que envolve o ataque no ou perto do perímetro do incêndio. Esta técnica depende do uso de ferramentas manuais e ou de água; - Combate indireto - Qualquer método de supressão implementado longe do perímetro do incêndio; - Combate aéreo - Operação de supressão de um incêndio, que envolve o uso de aeronaves para largar água ou retardante sobre ou afastado do perímetro do incêndio. - Combate de flanco - Combater o incêndio ao longo do flanco ou de ambos os flancos em simultâneo; - Combate paralelo - Método de supressão de incêndios, em que é construída uma faixa de contenção paralelamente e a alguma distância do perímetro do incêndio.](#)

Combustível

Matéria que arde ou pode ser consumida pelo fogo.

[Qualquer material que possa suportar combustão num ambiente de incêndio. O combustível geralmente é medido em toneladas por hectare.](#)

**Conselho Nacional de
Bombeiros (CNB)**

Órgão consultivo do Governo e da ANEPC em matéria de bombeiros. É presidido pelo Presidente da ANEPC, ou pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, e dele fazem parte representantes dos bombeiros, dos municípios, do Instituto de Socorros a Náufragos, do INEM e de outras entidades com relevante interesse para as matérias em consulta. Compete ao Conselho Nacional de Bombeiros emitir parecer sobre questões relacionadas com os corpos de bombeiros, tais como, atribuição de apoios, formação, definição de critérios gerais a observar na criação dos mesmos.

**Corpo de Bombeiros
(CB)**

Unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o exercício das missões atribuídas ao nível local e, articuladamente sob um comando único, ao nível distrital ou nacional (existem corpos de bombeiros profissionais, mistos, voluntários e privativos).

Deteção de incêndios

Rapidez e precisão na identificação das ocorrências de incêndio rural e da sua comunicação às entidades responsáveis pela supressão, e pode ser levada a cabo por meios terrestres e aéreos.

[O ato ou processo de descobrir, localizar e reportar ocorrências de incêndios florestais.](#)

Diretiva Financeira

[De acordo com Diretiva Financeira da ANEPC, homologada pelo Secretário de Estado da Proteção Civil \(SEPC\), as entidades detentoras dos CB serão ressarcidas das despesas decorrentes da atividade extraordinária de combate aos incêndios rurais e abonadas de subsídio diário a atribuir ao seu pessoal empenhado no DECIR.](#)

**Diretiva Operacional
Nacional (DON)**

Documento estratégico para a campanha anual, e que tem como finalidade definir as atribuições primárias e o modo de articulação dos múltiplos agentes com responsabilidades partilhadas em meios rurais e periurbanos.

**Diretiva Única de
Prevenção e Combate
(DUPC)**

Documento que estabelece os mecanismos de transformação estrutural do sistema de defesa da floresta contra incêndios.

**Dispositivo Integrado
das Operações de**

Constitui um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional por forma a garantir, em permanência, os níveis nacional, distrital e municipal, a resposta



Proteção e Socorro (DIOPS)	operacional adequada e articulada, em conformidade com os graus de gravidade e probabilidade das consequências dos sinistros.
Dissuasão	Ato ou efeito de alterar comportamentos negligentes ou dolosos potenciadores de incêndios.
Emergência	Qualquer acontecimento que exija coordenação acrescida ou resposta para além da rotina de modo a salvar vidas, proteger a propriedade, proteger a saúde pública e a segurança, diminuir ou evitar a ameaça de um desastre.
Equipa de Intervenção Permanente (EIP)	Equipa constituída por 1 veículo de intervenção florestal e respetiva guarnição de 5 Bombeiros, contratada pelas AHB's através de protocolo, sendo que o pagamento do seu vencimento é feito pela ANPEC (50%) e pelo Município (50%).
Equipas de Reconhecimento e Avaliação de Situação (ERAS)	Instrumento de busca terrestre auxiliar das operações de busca e salvamento da responsabilidade do <i>Rescue Coordination Centre</i> da Força Aérea Portuguesa.
Equipamento de Proteção Individual (EPI)	Vestuário e proteções que cada profissional, na sua respetiva área de trabalho, deve utilizar e que, estando adaptados aos riscos da sua profissão, lhe permitem trabalhar nas melhores condições de conforto e segurança. Qualquer equipamento ou vestuário necessário para assegurar a segurança do pessoal nas operações de supressão num incêndio. Enquanto de uma forma genérica alguns EPI são necessários em todos os incêndios florestais, a necessidade de alguns tipos de EPI particulares, variará de acordo com as condições existentes num incidente. Por exemplo, o pessoal de supressão que opera num incêndio à noite, terá a necessidade de iluminação.
Espaço florestal	Os terrenos ocupados com arvoredos florestais, com uso silvopastoril ou incultos de longa duração.
Espaço rural	Terreno com aptidão para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, bem como os espaços de proteção ou de lazer, podendo ser ocupados por infraestruturas que não lhes confirmam estatuto de solo urbano.
Extinção	Situação onde todos os focos de combustão estão extintos, no perímetro do incêndio estando garantida a sua consolidação. A extinção é declarada pelo COS, após a verificação de todos os sectores, linha perimetral e pontos críticos identificados.
Faixa de gestão de combustível	Corresponde a uma parcela de território, estrategicamente localizada, onde se garante a remoção total ou parcial de biomassa florestal, através da afetação a usos não florestais (agricultura, infraestruturas, etc.) e do recurso a determinadas atividades (silvopastorícia, etc.) ou a técnicas silvícolas (desbastes, limpezas, fogo controlado, etc.), com o objetivo principal de reduzir o perigo de incêndio. As faixas de gestão de combustível podem ser de redução ou interrupção de combustível. Uma faixa linear no terreno, na qual o combustível da superfície e das copas foi reduzido.
Floresta	Terreno com uma cobertura de copas de mais de 10 % e uma área maior a 0,50 ha. As árvores devem atingir uma altura mínima de 5 m na idade adulta. Uma área de floresta com uma percentagem mínima de cobertura das copas, conforme prescrito nas diretrizes/ convenções nacionais ou internacionais.
Fogo	Combustão caracterizada por emissão de calor acompanhada de fumo, chamas ou de ambos. O fogo é o produto da reação química da combustão. Os três fatores, combustível, oxigénio e calor devem estar presentes nas proporções corretas para que a combustão ocorra. Quando o processo de combustão é iniciado, o calor e a luz são emitidos e ocorre um incêndio.
Fogo controlado	Uso do fogo na gestão de espaços florestais, sob condições, normas e procedimentos conducentes à satisfação de objetivos específicos e quantificáveis e que é executada sob responsabilidade de técnico credenciado. Uma queima planeada e controlada, realizada sob condições ambientais específicas, para remover o combustível de uma determinada área, devendo ser definida a intensidade e a velocidade de propagação necessárias para atingir os objetivos de gestão. Existem três tipos específicos de queimas prescritas/ fogo controlado que são usadas para atividades de recuperação: Fogo de reconversão/ conversão - O uso do fogo para eliminar espécies indesejadas que apareceram através da regeneração natural. O objetivo final é geralmente preparar uma área para plantar ou introduzir diferentes espécies. Fogo de regeneração - O uso do fogo para promover a regeneração natural de espécies que necessitam de calor / fogo para liberar as suas sementes ou quebrar um período de dormência. Fogo de preparação do local - O uso do fogo para remover resíduos deixados após o corte da madeira queimada. O objetivo desta queima é o de preparar uma área para outras atividades de regeneração.
Gestão do fogo	Conjunto de atividades relacionadas com o fogo, com destaque para a prevenção dos incêndios florestais, o uso do fogo e a sua supressão. A vigilância ou patrulhamento, a deteção dos incêndios e a fiscalização da lei são áreas específicas de apoio à gestão do fogo. Gestão das paisagens florestais com o objetivo de controlar os regimes de fogo/ incêndios, intervindo na vegetação (combustível) para promover ambientes mais resistentes e resilientes ao fogo (menos inflamáveis e menos combustíveis).
Ignição	Aparecimento da primeira chama, após a absorção da energia de ativação pelo material combustível. O início da combustão.
Incêndio	Libertação simultânea de calor, luz e chama, gerada pela combustão de material inflamável, sem controlo no espaço e no tempo.



<i>Incêndio florestal</i>	<p>Incêndio que decorra em espaços florestais, não planeado e não controlado e que independentemente da fonte de ignição requer ações de supressão.</p> <p>Qualquer fogo descontrolado na vegetação e que requer uma decisão ou ação com vista à sua supressão. Os incêndios florestais são normalmente classificados de acordo com o tamanho e / ou o impacto sobre os recursos de supressão.</p>
<i>Incêndio rural</i>	<p>Incêndio florestal ou agrícola que decorre nos espaços rurais.</p> <p>Incêndio florestal é quando o fogo é uma área integral e pelo menos parte dos estratos arbustivo e arbóreo (partes superiores) são destruídos. O nome também é válido para incêndios que afetam o cerrado. “O incêndio rural em que a área ardida florestal é superior à área agrícola e a área ardida total</p>
<i>Ocorrência</i>	<p>Evento que requer a intervenção especializada de equipas de agentes de proteção e socorro, em caso de emergência, para a sua resolução.</p>
<i>Pré-supressão</i>	<p>Conjunto das atividades que têm como objetivo a promoção da eficácia das medidas de extinção através da infraestruturização do território e prontidão dos meios operacionais, bem como quaisquer outras ações de capacitação e preparação para a resposta.</p>
<i>Prevenção (lato sensu)</i>	<p>Conjunto de atividades (ordenamento florestal, gestão florestal, criação e manutenção de infraestruturas, sensibilização, vigilância, deteção e alarme) que têm por objetivo reduzir ou anular a probabilidade de ocorrência e a intensidade de incêndios.</p> <p>Um termo coletivo para todas as atividades proativas que são implementadas com o objetivo de reduzir a ocorrência, gravidade e propagação de incêndios florestais.</p>
<i>Prevenção (strictu sensu)</i>	<p>Conjunto de atividades (ordenamento florestal, gestão florestal, gestão de combustíveis e sensibilização) que têm por objetivo reduzir ou anular a probabilidade de ocorrência e a intensidade de incêndios.</p> <p>Conjunto de ações realizadas com o objetivo da gestão de combustíveis, reduzindo assim o risco de incêndio num determinado território, ou seja, redução do n´nível de facilidade de ignição e da dificuldade de supressão do incêndio.</p>
<i>Reacendimento</i>	<p>Reativação de um incêndio, depois de este ter sido considerado extinto. A fonte de calor é proveniente do incêndio inicial. Um reacendimento é considerado parte integrante do incêndio original.</p> <p>Existência de um foco de fogo que se acreditava extinto e reativado pela persistência de pontos quentes ocultos ou não observados. - Reativação: aumento de intensidade de uma parte ou de todo o perímetro de um incêndio durante as operações de rescaldo e antes de este ser considerado rescaldado, pelo COS.</p>
<i>Recuperação</i>	<p>Conjunto de atividade que têm como objetivo a promoção de medidas de recuperação ou reabilitação como a mitigação de impactos e recuperação de ecossistemas e de desempenho social.</p> <p>Termo coletivo para ações tomadas para reduzir e gerir os impactos de um incêndio num determinado ambiente e ainda usado para quaisquer ações necessárias para reparar os danos causados a uma floresta por incêndios florestais ou pelas operações de supressão.</p>
<i>Reforço de Meios</i>	<p>Processo de balanceamento de meios interdistritais de socorro e apoio terrestres, por despacho do CDOS, ou meios interdistritais ou nacionais terrestres e/ou aéreos, por despacho do CNEPC, em reforço obtendo, se necessário, a cooperação de outros organismos ou instituições nacionais ou estrangeiras.</p>
<i>Rescaldo</i>	<p>Operação técnica que visa a extinção do incêndio.</p> <p>O ato de extinguir um incêndio após este ter sido controlado. Envolve a realização de todas as ações necessárias para evitar reacendimentos.</p> <p>Ação descontínua e obrigatória que visa eliminar toda a combustão viva e isolar o material ainda em combustão lenta, utilizando prioritariamente ferramentas manuais, tratores agrícolas e/ou MR, garantindo-se desta forma, que o incêndio não reativa.</p>
<i>Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)</i>	<p>Organização de estruturas, normas de atuação e procedimentos que, em situação de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, assegura a direção e coordenação do socorro, organizando o teatro de operações, articulando sob um comando único de operações os APC. O SIOPS centraliza a coordenação de operações nos Centros de Coordenação Operacional (CCO), de âmbito nacional e distrital, cujo funcionamento é da responsabilidade da ANEPC que garante os recursos humanos, materiais e informacionais necessários.</p>
<i>Teatro de Operações (TO)</i>	<p>Área onde se desenvolvem as operações de socorro relativas a uma Ocorrência. Um teatro de operações organiza-se em sectores a que correspondem zonas geográficas ou funcionais conforme o tipo de acidente e as opções estratégicas consideradas. Cada sector do teatro de operações tem um responsável.</p>
<i>Vigilância</i>	<p>Observação dos espaços florestais, por pessoas destinadas a esse fim (vigilantes), exercida de forma fixa ou móvel, com o objetivo de detetar prontamente as ocorrências de incêndios e identificar, se possível, os indivíduos que, por negligência ou intencionalmente, os provocaram, e identificar situações anómalas indiciadoras da possibilidade de ocorrência de incêndio.</p>
<i>Vigilância (pós-rescaldo)</i>	<p>Operação que se realiza após o rescaldo de grandes incêndios destinada a garantir que não surjam reacendimentos.</p> <p>Vigilância ativa - operação que se realiza após o rescaldo de um incêndio, com a intervenção imediata das equipas e meios de vigilância, destinada a evitar que surjam reacendimentos.</p>



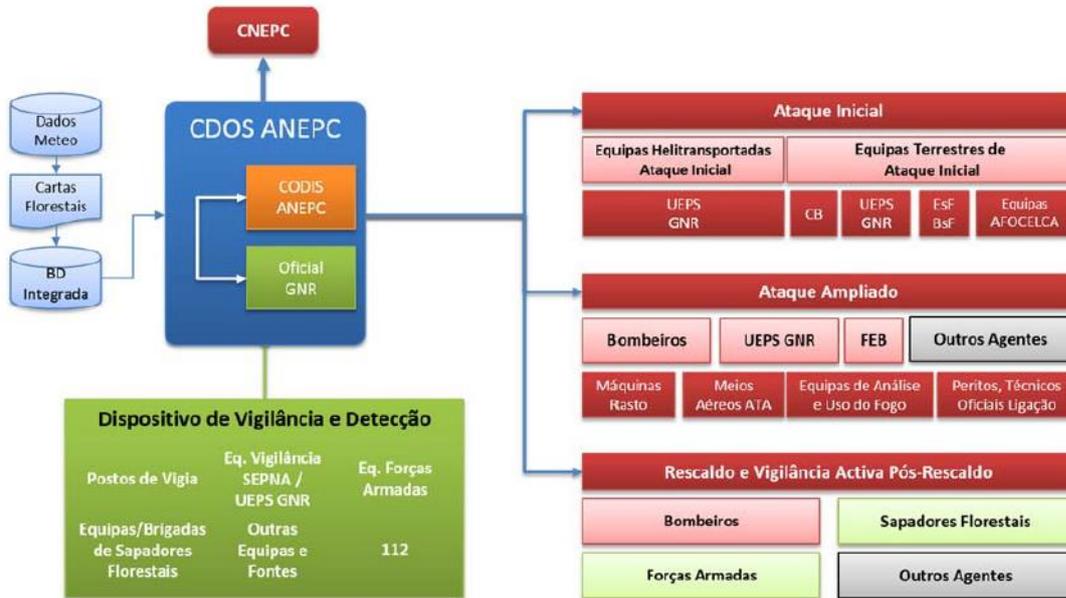
ANEXO 3 – Principais APC e suas Competências

Sigla	Designação	Competências
ANEPC	AUTORIDADE NACIONAL DE EMERGÊNCIA E PROTEÇÃO CIVIL	Planejar, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, na prevenção e resposta a acidentes graves e catástrofes, na proteção e socorro de populações, na coordenação dos APC, nos termos legalmente previstos. Promover a aplicação, a fiscalização e inspeção sobre o cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições. Articular e coordenar a atuação das entidades que desenvolvem competências em matéria de emergência e de proteção civil e de proteção e socorro.
NAD-AIR	NÚCLEO DE APOIO À DECISÃO E ANÁLISE DE INCÊNDIOS RURAIS	Apoiar o CNEPC na organização da recolha, da análise operacional e estratégica e da interpretação de informações relativas ao comportamento dos incêndios atuais e expectáveis, através de boletins de Informação Operacional (INFOP), produção de informação geográfica e preparação de informação de âmbito operacional e preventivo relevante a ser disponibilizada ao COS.. A análise operacional será limitada à capacidade de resposta do núcleo em função do número e complexidade das ocorrências. Coordenar a atividade operacional dos Aviões de Reconhecimento, Avaliação e Coordenação (AVRAC), garantindo a sua operacionalização, a recolha e tratamento de informação e o fluxo de comunicação com estas aeronaves.
CB	BOMBEIROS	Desenvolver todas as ações que conduzam a uma imediata intervenção terrestre e ao rápido domínio e extinção de incêndios rurais, bem como as respetivas operações de rescaldo e de vigilância ativa pós-rescaldo, garantindo a consolidação da extinção.
FEB/FECP	FORÇA ESPECIAL DE PROTEÇÃO CIVIL	Responder, com elevado grau de prontidão, às solicitações de emergência de proteção e socorro, a ações de prevenção e combate em cenários de incêndios, acidentes graves e catástrofes, em qualquer local no território nacional ou fora do país e em outras missões de proteção civil.
CNR	GUARDA NACIONAL REPUBLICANA	Coordenação das ações de prevenção relativas à vertente da vigilância, deteção e fiscalização. Responsabilidade pela validação das ocorrências, investigação das causas dos incêndios e dos ilícitos criminais a eles associados, medição e validação das áreas ardidas e consequente alimentação do Sistema de Gestão Informação de Incêndios Florestais - SGIF, o qual é partilhado pelo ICNF e pela ANEPC. Paralelamente, dá apoio nas ações de combate, em coordenação com a ANEPC.
SEPNA	SERVICO DE PROTEÇÃO DA NATUREZA E DO AMBIENTE	Vigiar, fiscalizar, noticiar e investigar todas as infrações à legislação que visa proteger a natureza, o ambiente e o património natural, em todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias dos vigilantes da natureza.
GF	GUARDAS FLORESTAIS	Ações de prevenção e de intervenção, em todo o território nacional, em situações de acidente grave e catástrofe, designadamente nas ocorrências de incêndios, de matérias perigosas, de cheias, de sismos, de busca, resgate e salvamento em diferentes ambientes, bem como em outras situações de emergência de proteção e socorro, incluindo a inspeção judiciária em meio aquático e subaquático.
UEPS/GIPS	UNIDADE ESPECIAL DE PROTEÇÃO E SOCORRO	Planeamento, coordenação estratégica e avaliação do SGIFR. Elaboração e acompanhamento do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
AGIF	AGÊNCIA PARA A GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	Colaboram na elaboração, operacionalização e execução dos planos de emergência de proteção civil, podendo englobar o patrulhamento, vigilância, prevenção, deteção, rescaldo e vigilância pós incêndio. Dentro de cada ramo há ações específicas mediante as suas capacidades e disponibilidades.
FFAA	FORÇAS ARMADAS	Os ramos fornecem ao EMGFA e mantêm atualizado um quadro completo dos RH e materiais disponíveis e projetáveis com os seguintes dados: caracterização, quantidade, distribuição por área geográfica e capacidade de mobilização. Após a conclusão de cada operação, o comando Operacional do Ramo enviará ao EMGFA um relatório de missão.
FAP	FORÇA AÉREA PORTUGUESA	Comando de todos os meios aéreos (contratados e próprios) e de gestão contratual dos meios contratados.
OTI	OBSERVATORIO TÉCNICO INDEPENDENTE	Análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional.

ANEXO 4 – Diretiva Única de Prevenção e Combate

Forças e entidades que preparam diretivas operacionais próprias:					
AGIF	ICNF	GNR	ANPC	FFAA	CM e JR
Facilita e apoia a execução da política de integração de prevenção e supressão, que traduz em pareceres com medidas corretivas, coordenando a elaboração e execução de um plano nacional de gestão integrada de fogos rurais, intervindo na definição dos planos de formação e nos atos normativos setoriais e avaliando o sistema em eficácia e eficiência. Apoia o processo de planeamento, acompanhando os prazos de execução de cada pacote de trabalho, projeto e programa de transformação inscrito na RC M n.º 157 - A/2017.	Assegura a execução das políticas de conservação da natureza e florestas, promove o desenvolvimento sustentável desses espaços e seus recursos e assegura a prevenção estrutural, o planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infraestruturação, bem como a coordenação do programa de sapedores florestais. Define o modo como a prevenção deve ser executada, assim como as melhores medidas para recuperação pós-incêndio. Define, em articulação com a ANPC e a GNR, os locais onde se justifica o pré-posicionamento de meios e a necessidade de intervenções de natureza estrutural. Planeia a paisagem rural e define a formação e treino para as forças que operam em domínio rural.	Força de segurança de natureza e organização militares, que garante a ordem e tranquilidade públicas e a segurança e proteção das pessoas e dos bens. Assegura o cumprimento das disposições legais em matéria de proteção e conservação natural, prevenindo comportamentos através da dissuasão e sensibilização, fiscalizando o cumprimento da lei, e investigando ilícitos. Desenha o seu dispositivo de resposta em articulação com a AGIF, ICNF e ANPC.	Planeia, coordena e executa a política de proteção civil nos domínios da prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, da proteção e socorro às populações, da superintendência atividade dos bombeiros e do planeamento e coordenação civil de emergência em situação de crise ou de guerra. Dirige o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro e acautela o cumprimento do Sistema de Gestão de Operações. Desenha o dispositivo de resposta em articulação com a AGIF, ICNF, GNR, e CB, que regula em diretiva operacional própria; Gere a programação conjunta «Aldeia Segura» e «Pessoas Seguras» após cada ciclo de avaliação e em conjunto com as entidades envolvidas, nomeadamente os municípios e as freguesias; materializa a UM na sua diretiva operacional.	Estrutura do Estado com a missão fundamental de garantir a defesa nacional, em respeito pela Constituição e pela lei. Colaboração em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações. Definem ou reformulam, conforme aplicável, o seu empenhamento nos planos de intervenção desenhados em conjunto com o ICNF, a GNR e a ANPC.	Os municípios planeiam as intervenções de prevenção estrutural, as medidas preventivas face à avaliação dos riscos a fim de garantir um maior grau de proteção e segurança à população, participam em ações de fiscalização e vigilância e apoiam a gestão das ocorrências, sem prejuízo de outras competências de nível municipal. As freguesias participam em ações de sensibilização, de vigilância, e apoiam as operações de supressão. Coordenam as ações de planeamento à escala municipal e intermunicipal, com os GTF e SMPC, e identificam os espaços habitados ou edificados, sobre os quais existam ações a realizar para a redução ou eliminação do risco.

ANEXO 5 – Organização global da resposta



Fonte: ANEPC 2019

ANEXO 6 – Evolução dos RH, Meios terrestres e aéreos no SGIFR

EVOLUÇÃO DE RH, MEIOS TERRESTRES, AÉREOS NO SGIFR (sem ICNF)							
Recursos Humanos		Qtd/Ano			variação		
		2017	2018	2019	17/18	18/19	17/19
GNR	UEPS	594	1030	1185	73,40%	15,05%	99,49%
	SEPNA	848	954	954	12,50%	0,00%	12,50%
	RNPV(*)	920	908	908	-1,30%	0,00%	-1,30%
	Subtotal	2362	2892	3047	22,44%	5,36%	29,00%
ANEPC	FEB	261	256	256	-1,92%	0,00%	-1,92%
	EIP (*)	864	1324	1734	53,24%	30,97%	100,69%
	Bombeiros (ECIN ELAC)*	4109	4055	3995	-1,31%	-1,48%	-2,77%
	Subtotal	5234	5635	5985	7,66%	6,21%	14,35%
PSP		338	338	338	0,00%	0,00%	0,00%
AGIF		0	0	45			
AFOCELCA		218	240	256	10,09%	6,67%	17,43%
Total global		8152	9105	9671	11,69%	6,22%	18,63%
Viaturas totais							
ANPC Bombeiros		1173	1218	1393	3,84%	14,37%	18,76%
GNR		525	682	719	29,90%	5,43%	36,95%
Outros				30			
total GLOBAL		1698	1900	2142	11,90%	12,74%	26,15%
Meios Aéreos							
Helicópteros Ligeiros médios (*)		36	40	41	11,11%	2,50%	13,89%
Helicópteros pesados KAMOV		3	3	3	0,00%	0,00%	0,00%
Aviões Anfíbios Médios		6	8	10	33,33%	25,00%	66,67%
Aviões Anfíbios Pesados		2	2	2	0,00%	0,00%	0,00%
Meios Aéreos de Coordenação		1	2	3	100,00%	50,00%	200,00%
Total		48	55	59	14,58%	7,27%	22,92%

Fonte: Relatório de Atividades 2019 -SGIFR. Nota (*) não inclui helicóptero da Região autónoma da Madeira

ANEXO 7 – Comparação do número de Incêndios e Área ardida nos Países da Europa

Países Europeus	Número de Incêndios	Número de Incêndios	Número de Incêndios
	2017	2018	2019
Alemanha	424	1 708	,
Áustria	265	159	235
Bulgária	513	222	668
Chéquia	966	2 033	1 963
Chipre	92	131	99
Espanha	13793	7 143	10 883
Finlândia	881	2 427	1 458
França	4403	3 005	5 435
Grécia	1083	793	657
Hungria	1454	530	2 088
Itália	7855	3 220	4 351
Lituânia	80	211	279
Macedónia	301	19	251
Noruega	264	887	261
Polónia	3592	8 867	9 635
Portugal	21002	12 436	10 832
Roménia	447	158	425
Suécia	5276	8 181	5 483
Suíça	110	153	79

Fonte: EFFIS

Países Europeus	Área ardida (ha)	Área ardida (ha)	Área ardida (ha)
	2017	2018	2019
Alemanha	395	2 349	2 711
Áustria	30	19	20
Bulgária	4 569	1 453	5 620
Chéquia	170	492	520
Chipre	428	1 136	733
Espanha	178 234	25 162	83 963
Finlândia	460	1 228	565
França	26 378	5 124	23 477
Grécia	13 393	15 464	9 153
Hungria	4 933	906	6 541
Itália	161 987	19 481	36 034
Lituânia	53	110	200
Macedónia	5 619	95	4 834
Noruega	525	3 279	3 077
Polónia	1 023	2 696	3 572
Portugal	540 630	43 702	42 084
Roménia	2 459	1 341	2 496
Suécia	1 433	24 310	1 233
Suíça	118	69	31

ANEXO 8 – Emolumentos

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a nova redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, como se indica seguidamente:

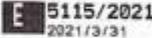
Entidades	Emolumentos (€)
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	10 298,40
Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais	858,20
Estado-Maior do Exército	858,20
Estado-Maior da Armada	858,20
Estado-Maior da Força Aérea	858,20
Guarda Nacional Republicana	858,20
Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna	858,20
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	858,20
SIRESP- Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.	858,20
Total	17 164,00

ANEXO 9 – Exercício do contraditório

26 MAR 2021 000237

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS

 5115/2021
2021/3/31



SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 1169/2021 PROC. N.º 28.03	DATA
ASSUNTO	Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR)		

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

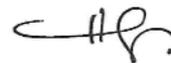
Reportando-me ao relatório de auditoria mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar a V. E., no âmbito do exercício de contraditório, que:

No que se refere à Recomendação 1: *"Providencie pela inscrição no Orçamento do Estado, de um programa orçamental transversal para a prevenção e combate aos incêndios, desagregado, numa medida específica, com dotação apropriada, em capítulo próprio e transversal a todas as entidades intervenientes do SGIFR".*

A Lei do Orçamento do Estado para 2021, aprovada pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, estabeleceu no seu artigo 211º que *"As despesas realizadas no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais afetas às respetivas atividades e projetos são inscritas na medida 101 «Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais» pelos diversos organismos da administração central."*

Em cumprimento deste artigo, procedeu-se à criação da medida em causa, pelo que a mesma se encontra disponível nos sistemas orçamentais para utilização pelas entidades intervenientes do SGIFR, conforme divulgado no ponto 80 da Circular Série A n.º 1400 da DGO - "Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2021", permitindo a obtenção obter informação de forma transversal.

Relativamente à Recomendação 2: *"Prossiga a preparação e oportuna definição do novo modelo tecnológico, contratual e de gestão das comunicações de emergência, de modo a garantir a melhor prossecução e salvaguarda do interesse público associado, em equilíbrio com a otimização dos respetivos custos".*



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

Estão a ser desenvolvidas as diligências necessárias à definição do novo modelo tecnológico, contratual e de gestão das comunicações de emergência, num processo devidamente articulado entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Administração Interna.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Carlos
Alberto
Almeida
Domingue
s

Assinado de
forma digital por
Carlos Alberto
Almeida
Domingues
Data: 2011.09.26
22:55:42 Z

Carlos Domingues

C/c: SEO



Exmo. Senhor
Doutor Paulo Nogueira da Costa
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
daIV@tcontas.pt

S/REF: S/COM: N/REF: Lisboa, 2021-03-18
P.º 1075/90(12)
N.º 1116 /CG

ASS: Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR)
Ref: V/Ofício n.º 8359/2021, de 04 de março

Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional tendo sido notificado do duto despacho exarado pela Excelentíssima Conselheira Relatora referente ao relato de auditoria (proc. n.º 19/2019-AUDIT - DAIV) vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, pronunciar-se sobre o projeto de recomendação fls 12, ponto E. alínea j) “*providenciem pela urgente transferência dos meios aéreos (KAMOI) para a Força Aérea Portuguesa, dando cumprimento ao disposto nos n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018*”, o que o faz nos termos seguintes::

1. A referida RCM determina que aquela frota seja alvo de uma auditoria e avaliação, a realizar pela Força Aérea, pela Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pela ANEPC, sobre as condições de aeronavegabilidade e, se necessário, conseqüente plano técnico e financeiro, nomeadamente, para a reposição da condição de voo das aeronaves.
2. Conforme determinado pela RCM, a Força Aérea, a ANAC e a ANEPC têm vindo a trabalhar em conjunto por forma a logo que sejam cabalmente acauteladas todas as diligências técnicas e legais necessárias se proceda à transferência dos meios aéreos em causa.

Handwritten mark

3. Mediante Despacho de S. Exa. o MDN, de 24 de fevereiro de 2021 (que se envia em anexo), foi autorizada a contratação de prestação de serviços à KAMOV para a realização dos trabalhos necessários à remoção dos componentes em litígio, o apoio técnico especializado para a execução da auditoria física de transferência das aeronaves e, finalmente, a elaboração da peritagem sobre as condições de aeronavegabilidade que conduza à preparação do consequente plano técnico e financeiro para a reposição da condição de voo das aeronaves, o que se espera venha a acontecer nos próximos meses.

Nada mais havendo a acrescentar, é o que se nos oferece dizer neste momento.

Com os melhores cumprimentos

Handwritten signature

O CHEFE DO GABINETE

Handwritten signature

(PEDRO CARNEIRO)

DESPACHO

Considerando que, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 23 de outubro, foi determinada a transferência de 9 meios aéreos - 3 helicópteros ligeiros Ecureuil AS 350 B3 e 6 helicópteros pesados Kamov 32A11BC - da Autoridade Nacional de Proteção Civil, atualmente designada por Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), para a Força Aérea, com a ressalva de que esta transferência seria realizada livre de ónus ou encargos, nomeadamente de natureza administrativa, financeira e jurídica;

Considerando que, a par da transferência dos meios aéreos, é ainda determinada na referida resolução a realização de uma auditoria e avaliação desses mesmos meios, a qual deverá ser realizada pela Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), ANEPC e a Força Aérea sobre as condições de aeronavegabilidade bem como, se necessário, o consequente plano técnico e financeiro para a reposição da condição de voo das aeronaves;

Considerando que, até ao momento, não foi possível concretizar a transferência da frota composta pelos seis KAMOV 32A11BC, uma vez que sobre os mesmos ainda impendem ónus administrativos, financeiros e jurídicos;

Considerando que a Força Aérea, a ANAC e a ANEPC estão a trabalhar em conjunto na identificação das necessidades e delineação de um plano de transferência da referida frota e que é necessário assegurar que a transferência se opera sem quaisquer custos de operacionalização ou de outra natureza para a Força Aérea;

Considerando que este processo se tem verificado mais complexo do que se poderia inicialmente supor, já que os seis helicópteros se encontram em situação de total inoperacionalidade, com componentes (peças) em falta e com um número assinalável de anomalias técnicas que se têm vindo a identificar;

Considerando que, na sequência do contencioso existente entre o Estado Português e a empresa a quem esteve entregue a operação e manutenção dos helicópteros, foi verificada a necessidade de remover ainda mais alguns componentes;

Considerando que, de acordo com a ANAC, esta remoção apenas pode ser executada por entidade certificada no helicóptero KAMOV, e que, não existindo nenhuma outra entidade com certificação para o efeito no modelo português, estas ações terão de ser realizadas pelo fabricante da aeronave;

Considerando que, para cumprir com as ações de remoção serão necessários, para além do contrato de prestação de serviços, a aquisição de equipamentos de suporte e/ou contentores para o acondicionamento e armazenamento dos componentes;

Considerando ainda o hiato de tempo decorrido entre a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 23 de dezembro, e o momento atual, urge encontrar uma solução que permita operacionalizar a transferência dos seis helicópteros pesados KAMOV 32A11BC.

Face ao exposto, e ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º da Lei da Defesa Nacional, determino o seguinte:

- 1 - Que a Força Aérea assuma a responsabilidade pelos trabalhos necessários à execução da auditoria e a avaliação sobre as condições de aeronavegabilidade e o consequente plano técnico e financeiro para reposição da condição de voo das aeronaves, por forma a garantir a operacionalização da transferência aos seis helicópteros KAMOV 32A11BC.
- 2 - Tendo em conta as estimativas para a concretização deste processo, a despesa a realizar pela Força Aérea não poderá exceder o montante de €500.000, ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor, na contratação de prestação de serviços técnicos especializados e aquisição do material necessário às seguintes ações:
 - a) Remoção dos componentes e a aquisição dos respetivos suportes/contentores;
 - b) O apoio técnico especializado para a execução da auditoria física de transferência das aeronaves;
 - c) Elaboração da peritagem sobre as condições de aeronavegabilidade que conduza à preparação do consequente plano técnico e orçamental para a reposição da condição de voo das aeronaves.
- 3 - O montante referido no número anterior deverá ser satisfeito por verbas a descativar pela área governativa das finanças.
- 4 - Que a Força Aérea, após conclusão dos trabalhos mencionados e finalização da auditoria, em articulação com a ANAC e a ANEPC, produza um relatório e respetivas recomendações de linhas de ação para o futuro da frota Kamov 32A11BC.
- 5 - O presente despacho produz efeitos à data da sua assinatura.

Lisboa, 24.02.2021.

O Ministro da Defesa Nacional


João Gomes Cravinho



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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		N.º: 2410/2021 ENT.: 2601/2021 PROC. N.º: 38.00	22-03-2021

ASSUNTO: Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR)

No âmbito do v/ Proc. n.º 19/2019 – AUDIT DAIV, foi o Ministro da Administração Interna notificado para, querendo, se pronunciar sobre o teor do Relato de Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

O Programa do XXII Governo Constitucional aponta para o reforço da proteção civil, nomeadamente nos pilares da prevenção e da preparação como um dos eixos estratégicos de atuação prioritária, para melhor enfrentar e responder às diferentes ocorrências, onde os incêndios rurais assumem especial relevância.

Neste contexto, o Governo, e em especial a área governativa da administração interna, tem vindo a adotar um conjunto de medidas no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, que permitiu uma redução significativa dos números de ignições e da área ardida no território nacional continental. Em 2020, a área ardida ficou 51% abaixo da média dos últimos 10 anos e houve menos 50% de incêndios rurais relativamente à média do mesmo período. Neste período, a área ardida foi de 67 153 hectares, quando a média da última década se situou nos 137.475 hectares. Em 2020, registaram-se 9.690 incêndios rurais, quando a média entre 2010 e 2019 foi de 18.859 incêndios.

A par do reforço de recursos humanos e materiais afetos às diferentes entidades intervenientes nas áreas da vigilância e combates de incêndios rurais, nomeadamente da Guarda Nacional Republicana (GNR), da Força Especial de Proteção Civil da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil



REPÚBLICA
PORTUGUESA

MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO
INTERNA

e dos corpos de bombeiros, foi dado seguimento à concretização da nova estrutura organizativa da ANEPC, criada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril. Assim, foram exarados o Despacho n.º 11198/2020, de 13 de novembro, que estabelece as condições de instalação e funcionamento dos comandos regionais de emergência e proteção civil, e os Despachos n.º 12505/2020 a 12509/2020, de 23 de dezembro, que designam os comandantes regionais de emergência e proteção civil do Algarve, do Alentejo, do Centro, do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo da ANEPC, fazendo equivaler estas estruturas operacionais à organização do território do país por NUT. Deu-se, assim, mais um passo no sentido do cumprimento da previsão constante do n.º 1 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, nos termos do qual as estruturas regionais e sub-regionais da ANEPC entram em funcionamento de forma faseada.

Encontram-se em fase final de aprovação, prevista para breve, a portaria que aprova a composição e a organização interna da Força Especial de Proteção Civil, nos termos do n.º 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, assim como a portaria que fixa a estrutura nuclear da ANEPC. A revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, prevista no n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, carece de recolha da experiência na execução do novo modelo regional e sub-regional da ANEPC, devendo ser efetuado oportunamente.

No quadro do processo de reforma na estratégia de prevenção e combate a incêndios rurais, o Governo aprovou no passado dia 4 de março, em reunião temática do Conselho de Ministros dedicado às florestas, a Proposta de Lei que solicita à Assembleia da República autorização legislativa para o estabelecimento de meios de tutela para o cumprimento dos deveres de prevenção da ocorrência de incêndios rurais, mecanismos de responsabilização pelo incumprimento desses deveres, e medidas de segurança em situações de elevada perigosidade ou perigo de incêndio rural, no âmbito do decreto-lei que cria o SGIFR e estabelece as suas regras de funcionamento. Este diploma irá substituir o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho. O novo sistema definirá, nomeadamente, um modelo de articulação de entidades nas componentes de prevenção e minimização de riscos, nas quais a gestão de combustível assume um papel preponderante, autoproteção de pessoas e infraestruturas, mecanismos de apoio à decisão e dispositivo de combate aos incêndios rurais.

A capacitação e especialização dos meios humanos de combate a incêndios rurais, na sua dimensão técnica e científica é hoje um pilar essencial do desenvolvimento das atividades de emergência e



proteção civil. Dando sequência às determinações constantes das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 159/2017, de 21 de outubro, e n.º 176/2018, de 18 de dezembro, para definição de uma oferta de ensino e formação em proteção civil mais abrangente e diversificada, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho, que aprova o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, a qual determina a elaboração de um Plano Nacional de Qualificação dos agentes do sistema, o Governo aprovou, na referida reunião temática do dia 4 de março, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2021, de 22 de março, que procede à reforma do modelo de ensino e formação em proteção civil e promove a elaboração do Plano Nacional de Qualificação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais. No âmbito deste diploma, é criado um grupo de trabalho para a reformulação do modelo de governança e de organização da Escola Nacional de Bombeiros e da oferta de ensino e formação profissionais nas áreas dos bombeiros e da proteção civil, em articulação com a oferta de ensino superior.

De modo a garantir uma reserva de material e de equipamentos de apoio que se destinam, quer à assistência a populações sinistradas, quer à própria sustentação operacional das forças de respostas, na mesma reunião temática do Conselho de Ministros foi aprovada a criação da Reserva Estratégica de Proteção Civil, constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2021, de 22 de março, a qual visa manter, em permanência e em condições de operacionalidade, um depósito de bens e de equipamentos destinados ao apoio a situações de emergência no âmbito da proteção civil.

Ao nível da melhoria da homogeneidade territorial, a ANEPC e a GNR, enquanto entidades da área governativa da administração interna, têm reforçado a sua presença no território nacional. São disso exemplo a instalação do Comando e de um significativo conjunto de valências da Força Especial de Proteção Civil, no *Campus* da Proteção Civil em Almeirim, e a instalação na cidade da Guarda, a breve trecho, do Comando da Unidade de Emergência de Proteção e Socorro da GNR e as frequentes ações de vigilância, fiscalização e sensibilização das populações levadas a cabo pelas unidades especializadas desta força de segurança, com uma clara influência na prevenção geral contra incêndios.

No contexto das comunicações, a Rede SIRESP assegura a intercomunicação e interoperabilidade entre as diversas forças e serviços. Esta rede permite a centralização do comando e da coordenação em caso de emergência, satisfazendo as principais necessidades de comunicação de emergência. As

falhas ocorridas até 2017 foram corrigidas com a implementação de sistemas de redundância de transmissão e de energia, não havendo interrupções significativas desde 2018.

Através do Decreto-Lei n.º 81-A/2019, de 17 de junho, procedeu-se à reorganização institucional da Rede SIRESP, com vista à transferência integral para a esfera pública da estrutura empresarial da SIRESP, S.A.. O Estado adquiriu, então, a totalidade do capital da empresa que desenvolveu o sistema e quatro estações móveis. Com respeito à reorganização institucional da rede SIRESP, este diploma determina que, finda a vigência do contrato, a atividade de gestão, operação e manutenção da rede SIRESP passará a ser explorada pela SIRESP, S.A., em regime de concessão de serviço público, devendo as bases da respetiva concessão ser fixadas por decreto-lei.

Para tal, através do Despacho n.º 9938/2020, de 15 de outubro, do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Administração Interna, foi constituído um Grupo de Trabalho para a avaliação dos requisitos tecnológicos e do modelo de gestão da rede de comunicações de emergência do Estado. Este Grupo de Trabalho produziu um relatório, entregue aos Senhores Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna no dia 16 de março e que se encontra atualmente em análise.

No âmbito do reforço dos meios para a gestão integrada dos incêndios rurais, o Governo aprovou uma Resolução do Conselho de Ministros, que aguarda igualmente publicação, que aprova a aquisição e locação dos meios aéreos pelo Estado para o DECIR para o período de 2023 a 2026. A constituição de um dispositivo de meios aéreos próprios do Estado afetos ao DECIR tem, necessariamente, em conta a existente frota de helicópteros pesados e as condições para a sua gestão pela Força Aérea fixadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 23 de outubro. Nestes termos, encontram-se a ser desenvolvidas as diligências técnicas necessárias para a realização de uma auditoria às condições de aeronavegabilidade dos referidos helicópteros, as quais envolvem a Força Aérea, a Autoridade Nacional de Aviação Civil e a ANEPC.

Por fim, a nível orçamental, o artigo 211.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2021, determina que as despesas realizadas no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais afetas às respetivas atividades e projetos são inscritas na medida 101 «Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais» pelos diversos organismos da administração central. Ilustrativo da prioridade conferida ao investimento no sistema de Emergência e Proteção Civil, o Plano de Recuperação e Resiliência prevê um conjunto de medidas centrado no tema das Florestas, com um pacote financeiro de 40 milhões de euros para a área governativa da



REPÚBLICA
PORTUGUESA

MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO
INTERNA

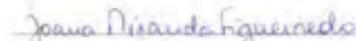
Administração Interna, financiado a 100% pelo programa "Next Generation EU". Este montante vai permitir reforçar a capacidade de resposta operacional no combate aos incêndios rurais, reforçar as infraestruturas de proteção civil; formar e qualificar os operacionais envolvidos no combate aos incêndios rurais; aprofundar as medidas de prevenção de comportamentos de risco na população.

Em sede do exercício do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, estes são os atos, factos, operações e compromissos que, sem prejuízo da pronúncia das demais entidades da área governativa da administração interna, nos apraz trazer à consideração desse Tribunal.

Aproveito para realçar a importância que este Ministério atribui às observações e às recomendações da auditoria ao Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais, considerando-as contributos inestimáveis para a otimização do Dispositivo.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete


Joana Miranda Figueiredo

/FS

HP



S. R.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS
GABINETE DO CEMGFA

Data: **22-março-2021**
Classificação: **Não classificado**

Número: **1133/GC-G**
Processo: **600.10.500 – 1.5.0.1**

Exmo. Senhor
Diretor Geral
Do Tribunal de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS

E 4522/2021
2021/3/23



Assunto: **AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS (DECIR)**

Ref.ª: V/ ofício n.º 8361/2021, de 4 de março de 2021

Ex^{mo} Senhor Dr. Paulo Nogueira da Costa,

Na sequência da receção do ofício em referência, a coberto do qual foi encaminhado o teor do relato atinente à auditoria do DECIR, encarrega-me Sua Excelência o Almirante Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas de informar V. Ex.ª que, no âmbito do exercício do contraditório previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, nada tem a referir relativamente ao seu conteúdo.

Com os melhores cumprimentos, *e consideração*

pt Chefe do Gabinete

António Henriques Gomes
Contra-almirante

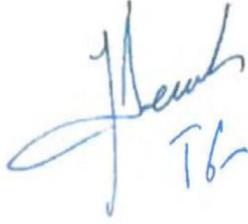
João António
Condeiro

NÃO CLASSIFICADO



S. R.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS
COMANDO CONJUNTO PARA AS OPERAÇÕES MILITARES

ASSUNTO: AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS	
REF ^a a) Nota n.º 8361/2021, de 04MAR, do Tribunal de Contas, enviada através do e-mail de 041658MAR21, do Departamento de Auditoria IV do Tribunal de Contas.	INFORMAÇÃO Nº 1312/CCOM PROCº DOI Data: 10 de março de 2021
DESPACHO  22.3.2021	
PARECER Do SCEM: 1. Concorde-se com o proposto. 2. Submete-se ao CEM para validação e subsequente obtenção de aprovação junto do CEMGFA, posto o que deverá ser comunicado pelo GABCEMGFA ao Tribunal de Contas, em função da intenção do CEMGFA. 11MAR21 CALM Jorge Nobre de Sousa Assinado de forma digital por CALM Jorge Nobre de Sousa DN: cn=CALM Jorge Nobre de Sousa, c=Portugal, i=RGF, o=EMGFA-CCOM, ou=SUBCEM CCOM, email=sousa.jmn@emgfa.pt, st=Oeiras Dados: 2021.03.11 12:40:31 Z	PARECER <i>Quendo</i> <i>À consideração do Sr. Al.</i> <i>CEMGFA</i>  T6

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 0xx/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 2

1. OBJETIVO

Apresentar superiormente uma recomendação de pronúncia sobre o teor do relato da Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) realizado pelo Tribunal de Contas e remetido ao Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) em 4 de março de 2021.

2. SITUACÃO

- a. A fim de exercer o seu direito de pronúncia num prazo estipulado de 10 (dez) dias, o Departamento de Auditoria IV do Tribunal de Contas enviou ao Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do documento em ref.ª a), um relato relativo à auditoria realizada ao DECIR;
- b. O referido direito de pronúncia surge consignado à luz do art. 13º - Princípio do Contraditório, da Lei n.º 98/97, de 26AGO, lei que estabelece a organização e processo do Tribunal de Contas;
- c. A presente auditoria visou examinar o grau de implementação das medidas consignadas pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 157-A/2017, de 27OUT, que iniciou um processo de reforma na estratégia de prevenção e combate de incêndios rurais, com vista a transformar o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI), existente desde 2006, no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGFIR) e a eficácia do DECIR, enquanto instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional para o combate aos incêndios rurais;
- d. Para além do CEMGFA e de diversas outras entidades visadas no relato, foram igualmente convidados a exercer o direito de pronúncia sobre o seu teor, S. Ex.ªs o Ministro da Defesa Nacional, o Chefe do Estado-Maior da Armada, o Chefe do Estado-Maior do Exército e o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea;

NÃO CLASSIFICADO

NAO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 3

- e. O Relato da Auditoria ao DECIR realizado pelo Tribunal de Contas é um documento composto de 73 páginas, datado de "fevereiro de 2020".
- f. Ao longo do relato e com especial ênfase em determinados capítulos, surgem diversas alusões à posição, atuação ou aos resultados obtidos pelas Forças Armadas (FFAA), como capacidade conjunta e ainda referências ao desempenho dos três Ramos das FFAA, de forma singular.

3. ANÁLISE

- a. Efetuada uma leitura atenta ao documento com uma preocupação centrada nas referências às FFAA, salientam-se os seguintes aspetos:

1) Enquadrado no capítulo "Sumário", no subtítulo "Projeto de recomendações" (pág. 12), surge o seguinte conselho:

"E. À Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e à Força Aérea, que:

j) Providenciem pela urgente transferência dos meios aéreos (KAMOV) para a Força Aérea Portuguesa, dando cumprimento ao disposto nos n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018."

2) Enquadrado no capítulo "Observações de Auditoria – Reforma do Sistema de Prevenção e Combate a Incêndios Rurais", no subtítulo "3.2 As medidas não estão inseridas num adequado modelo de planeamento, monitorização e avaliação" (pág. 26), surge a seguinte consideração:

"64. Com base na informação recolhida junto das entidades envolvidas, foi possível construir o quadro seguinte, onde estão esplanadas as medidas para reforçar os meios operacionais, aéreos e os sistemas de informação e de comunicação de apoio à decisão operacional que foram designadas para cada entidade e os respetivos montantes atribuídos."

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 4

Quadro 2 - Medidas

Unidades: €

Ministério	Entidade	Medida	Valor Previsto nas RCM		Valor Realizado	
			2018	2019	2018	2019
MDN	EMGFA	Aquisição de hardware, software, foneças e equipamentos, bem como formação e disponibilização de pessoal para o reforço dos sistemas de informação e comunicação de apoio à decisão operacionais	1 000 000,00	0,00	934 675,02	0,00
	Remcs	Recrutamento externo de 200 militares, dos quais 90 para o quadro permanente	3 280 000,00	0,00	0,00	0,00
	Marinha	Aquisição de equipamentos de comunicação para o reforço do envolvimento das Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)	300 000,00	0,00	0,00	0,00
		Aquisição de equipamentos e postes avançados de saúde e sanitários para apoio às populações e forças empenhadas no combate	315 000,00	0,00	0,00	0,00
	Exército	Viaturas táticas não blindadas para o reforço no SGIFR	1 990 000,00	0,00	1 316 742,75	0,00
		Equipamento a Resiliência	3 955 000,00	0,00	183 335,17	0,00
	FAP	Aquisição de Camara fotográfica e sensores	2 300 000,00	0,00	0,00	0,00
	FAP - MA	Méios Aéreos	0,00	31 141 719,25	0,00	4 495 249,11
TOTAL MDN			15 640 000,00	31 141 719,25	2 434 673,14	4 495 249,11

Quadro resumido aos valores afetos às FFAA

3) Ainda enquadrado no mesmo capítulo mas no subtítulo "3.3 Nem todas as medidas preconizadas para melhor prevenção e combate de incêndios rurais foram realizadas como previsto – Medidas de prevenção e combate a incêndios rurais – implementação" (pág. 30), surge a seguinte consideração:

"78. Das medidas constantes do Quadro 2 acima, constata-se que boa parte foram realizadas de acordo com a calendarização estabelecida.

80. Não obstante, devido a constrangimentos vários, nem todas as medidas foram concretizadas ou apenas o foram parcialmente, conforme descrição seguinte:

e) Das medidas a cargo das FFAA:

- Não foi efetuado o recrutamento de militares;
- O Exército adquiriu as viaturas táticas não blindadas (2 tratores e 33 viaturas ligeiras), distribuiu-as pelos 3 ramos, o que aumentou a capacidade de resposta operacional nas fases de vigilância e prevenção, combate e vigilância ativa pós-rescaldo.
- A Marinha não adquiriu bens no âmbito das RCM, mas recebeu equipamentos de proteção individual e ferramentas manuais,

NÃO CLASSIFICADO

NAO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 5

provenientes da ANEPC; recebeu também 8 viaturas ligeiras através do concurso instruído e executado pelo Exército e ainda equipamento informático e de comunicações no âmbito do reforço das FFAA para apoio ao SGIFR, que foi transferido do EMGFA para o Instituto Hidrográfico (IH) através do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN);

- No que respeita à Força Aérea (FAP), a aquisição de equipamentos (câmaras fotográficas e sensores) não se concretizou por não ser elegível para efeitos de financiamento através do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE)”

81. No que respeita à transição para a FAP do comando e gestão centralizada dos meios aéreos de combate a incêndio rurais, salienta-se que:

a) No âmbito da locação de meios aéreos complementares para o DECIR foram celebradas adendas aos contratos outorgados pela ANEPC em 2018 e cuja vigência perdurou em 2019, com o propósito de transferência da posição contratual do contraente público para a FAP; os procedimentos pré-contratuais conducentes à locação de meios aéreos para o DECIR 2019 foram já conduzidos pela FAP, em articulação com a ANEPC;

b) A transferência dos meios aéreos próprios foi promovida pela ANEPC em articulação com a FAP. Neste contexto, constatou-se que:

- O processo conducente à transferência dos três helicópteros ligeiros ECUREUIL AS 350 B3 encontra-se concluído, tendo a FAP celebrado um contrato de prestação de serviços para a operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção destes helicópteros para os anos de 2019 a 2022;

- Não foi ainda concretizada a transferência dos helicópteros pesados KAMOV KA32A11BC, igualmente propriedade do Estado Português, pelo que não foi dado cumprimento integral ao n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018.

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 6

c) Foi constituído um grupo de trabalho para “*Edificar uma capacidade própria e permanente de meios aéreos do Estado*”. Este GT considerou que o Estado deve dispor em permanência de meios e recursos próprios, em número suficiente e com as valências necessárias para desempenharem, a qualquer momento, as missões necessárias. No seu entender, a edificação desta capacidade requer a adoção de um modelo de financiamento que atende as duas dimensões distintas: a edificação da capacidade (investimento inicial) e a exploração operacional.

d) O Grupo de Acompanhamento da Implementação (GAI) da reforma do modelo de combate e gestão centralizados dos meios aéreos elaborou a Diretiva Operacional que estabelece os mecanismos de coordenação entre a ANEPC e a FAP bem como a proposta de dispositivo de meios aéreos próprios e permanentes do Estado para operações de proteção civil.

82. Em suma, foi realizada uma boa parte das medidas previstas relativamente ao incremento da resiliência dos aglomerados populacionais, à implementação dos sistemas de alerta, à aquisição de veículos e equipamentos para aumentar a capacidade operacional de proteção civil, ao reforço de efetivos do GIPS/UEPS, SEPNA e GF na GNR, ao reforço da capacidade e redundância das comunicações e à centralização da gestão dos contratos dos meios aéreos da FAP.

4) Também enquadrado no capítulo “Observações de Auditoria”, no subtítulo “3.4 O planeamento e a execução do combate a incêndios rurais melhoram, mas carecem de uma visão mais integrada e de melhorias de desempenho no terreno – Coordenação e participação das entidades envolvidas” (pág. 35), surge a seguinte consideração:

96. Os Anexos 3 e 4 descrevem o papel dos principais Agentes de Proteção Civil (APC), salientando-se:

- Por solicitação do Comandante Operacional Nacional de Emergência e Proteção Civil (CONEPC), as FFAA podem disponibilizar meios

NÃO CLASSIFICADO

NAO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 7

logísticos complementares, de acordo com a sua disponibilidade, de modo a permitir maior conforto aos agentes e militares durante as operações de combate. Em 2019, os meios aéreos de combate aos incêndios foram transferidos para a FAP. As FFAA podem também intervir com Pelotões de rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio. A coordenação das ações e meios é assegurada através de um oficial de ligação permanente que se encontra adstrito ao Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) e é realizada ao abrigo dos Planos Operacionais específicos das FFAA.

99. Verificou-se que:

- O EMGFA compila toda a informação das FFAA, sendo a sua intervenção definida de acordo com o previsto na Diretiva Operacional n.º 032/CEMGFA/2018 e no Plano HEFESTO, que abrange os 3 ramos. O efetivo proposto pelas FFAA decorre de um trabalho de planeamento entre o EMGFA e os Ramos, tendo em conta as suas missões e atribuições específicas, as prioridades de emprego dos meios militares, a implementação territorial e os compromissos nacionais e internacionais assumidos;
- O Exército, além daqueles documentos, aprova anualmente o seu Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército (PAMEEX), onde estipula uma lista de capacidades modulares ao serviço dos diferentes APC, definindo a constituição das suas equipas com base na sua orgânica e nas capacidades existentes para assegurar o cumprimento, o comando e o controlo das missões que lhe são atribuídas;
- A intervenção da Marinha depende das solicitações da ANEPC e tem por base, nomeadamente, a diretiva operacional, o Plano Hefesto e o Protocolo Faunos. A sua participação está ainda identificada no Plano de Atividades e no Planeamento Operacional da Marinha (PLANOPMAR).

100. No meio dos meios aéreos de combate aos incêndios, a FAP,

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 8

em 2019, definiu como objetivo operacional "*operar e sustentar com eficácia os sistemas de armas*" e duas ações avalladas segundo dois indicadores para medir o seu desempenho durante o DECIR:

- Rácio de meios aéreos prontos face ao planeado no DECIR 2019 (Indicador: n.º de aeronaves prontas);

- Dias de atraso, face ao estipulado na lei (60 dias) no pagamento das faturas emitidas no âmbito dos contratos (Indicador: n.º de dias em atraso no pagamento das faturas).

111. Para o EMGFA e Ramos, as ações no âmbito do DECIR são considerados como não programadas, uma vez que não têm qualquer calendário para serem realizadas. A sua participação no Dispositivo está condicionada pela avallação das condições meteorológicas, dependendo dos períodos críticos que são definidos pelo IPMA; quando este lança os estados de alerta, que podem propiciar a ocorrência de incêndios nas zonas rurais ou, em caso de apelo à participação em grandes incêndios, onde é necessário apoio adicional de outros meios, nomeadamente das FFAA. Nos anos de 2018 e 2019 todas as solicitações da ANEPC foram atendidas.

112. O Exército disponibiliza os seus militares para responder a pedidos de ajuda da ANEPC naqueles períodos. Os meios, após serem notificados através do CCOM do EMGFA, através de uma "*ordem de ativação*", ficam sujeitos ao estabelecido no sistema de aviso e alerta da ANEPC.

113. A Marinha também participou nas atividades de apoio à proteção civil do DECIR, através de solicitação do EMGFA, estabelecendo a sua capacidade base que, consoante as necessidades e disponibilidades existentes no Ramo no momento da solicitação, pode ser reforçada. Em 2018 e 2019 a Marinha utilizou os meios que foram solicitados pelo CCOM e que estavam disponíveis e prontos para serem empregues no apoio à proteção civil.

5) No mesmo capítulo, sob o subtítulo "3.8 Os dispositivos de

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 9

combate a incêndios rurais têm vindo a ser reforçados em meios humanos, terrestres e aéreos" (pág. 44):

135. O Reforço dos recursos humanos centrou-se na GNR, militares das FFAA e EIP e o de meios terrestres na aquisição de viaturas para bombeiros (FEB/FEPC), GNR e FFAA.

138. O Exército e a Marinha têm-se empenhado mais nas operações de vigilância do que na fase do combate propriamente dita e beneficiam da aquisição de veículos e equipamentos ao abrigo das medidas da RCM n.º 157-A/2017. No entanto, estes dois ramos das FFAA sempre manifestaram a disponibilidade para um maior empenhamento, desde que compatível com os recursos e equipamentos disponíveis.

140. Pese embora a tendência para a atuação dos meios terrestres das FFAA se centrar sobretudo ao nível da prevenção, estes continuam a dar o seu contributo no apoio ao combate e rescaldo de incêndios rurais.

141. A grande alteração nas ocorrências de 2019, verificou-se na gestão de meios aéreos e na edificação da capacidade (incluindo veículos aéreos não tripulados).

6) Continuando, no subtítulo "3.9 A capacitação dos meios humanos de combate aos incêndios tem sido objeto de atenção, embora não aprofundada" (pág. 45):

144. Constatou-se que foi ministrada formação aos vários APC, através de *workshops*, *e-learning* e simulacros, no sentido de aperfeiçoarem conhecimentos e ficarem dotados de maior competência para a prevenção e combate a incêndios, designadamente nas seguintes vertentes:

a) A ANEPC foi responsável pela formação aos agentes intervenientes, a qual incidiu na capacitação do DECIR pela Escola Nacional de Bombeiros e FEB/FEPC. Neste domínio:

- No âmbito das FFAA, foram ministrados formação e treino a Oficiais

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 10

e a Pelotões passíveis de serem mobilizados no âmbito dos incêndios, na vertente de *"Especialização em Vigilância Ativa Pós-Rescaldo para Forças Militares"*.

d) O Exército decidiu centralizar a formação no Regimento de Apoio Militar de Emergência, unidade que se constituiu como polo na formação e treino do Exército;

e) Dentro da Marinha, o Centro Meteorológico e Oceanográfico Naval (CMETOC) ministrou ações de formação às equipas Faunos para a utilização e contribuição para o sistema de Comando e Controlo GEOMIL, tendo ainda sido realizada formação ao nível dos Representantes Distritais das FFAA;

7) No mesmo capítulo, no subtítulo "3.10 Apesar do reforço da disponibilidade de meios aéreos em 2018 e 2019, não houve capacidade de resposta total" (pág. 47):

148. Em 2018, a gestão dos meios aéreos foi da responsabilidade da ANEPC.

150. Em 2019, a gestão dos meios aéreos passou a ser feita pela FAP que, em coordenação com a ANEPC, elaborou procedimentos pré-contratuais para a aquisição dos serviços de operação, gestão de aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves da Frota Própria do Estado e do respetivo material de apoio operacional complementar e, ainda, para a aquisição de serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos que constituem o dispositivo aéreo complementar do DECIR.

151. Apesar de nos dispositivos de 2018 e 2019 os meios aéreos passarem a estar disponíveis durante o ano inteiro, com reforço nas alturas críticas, não houve capacidade de resposta total, em virtude de ocorrerem situações em que as disposições contratuais não foram completamente cumpridas. Designadamente, durante o período operacional relativo a 2019, verificaram-se situações de não demonstração prévia dos documentos de habilitação e certificação de

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 11

pilotos e empresas, avarias técnicas associadas aos equipamentos de descarga de água, com interrupção ou cancelamento de missões e troca inopinada (não previamente autorizada pela FAP) de meios entre centros de meios aéreos (CMA).

152. No que se refere à frota KAMOV do Estado, ainda não se verificou a sua transferência para a FAP. Dos 6 meios aéreos pesados, apenas 3 estiveram operativos em 2017, mas deixaram de estar em 2018 por falta de manutenção dos 10 anos/8.000 horas voo e respetiva certificação pela Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC). O processo de transferência não foi iniciado, tendo ocorrido diversas reuniões entre a ANEPC e a FAP e entre as Tutelas de ambas as entidades. As divergências respeitam, designadamente, ao momento devido para a concretização da transferência, sendo que a ANEPC entende que a mesma já deveria ter ocorrido, uma vez que o Tribunal Arbitral já se pronunciou no sentido de não existirem quaisquer ónus ou encargos para a FAP, mas esta tem vindo a invocar que a transferência não se deve ainda efetuar. Por esse motivo, as aeronaves encontram-se no hangar afeto à ANEPC, em Ponte de Sor. Nesta matéria, não foi dado cumprimento aos pontos n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018, relativo à transferência da frota para a FAP, o que constitui uma condicionante à apreciação do custo-eficácia da medida.

153. O OTI [Observatório Técnico Independente], nos pareceres sobre os DECIR 2019 e 2020 levanta a questão das aeronaves de reconhecimento e avaliação, que não são considerados como meios aéreos para efeitos do DECIR. No entanto, o OTI constata que os meios da FAP sempre foram considerados para efeitos de planeamento e a sua ativação ocorria sempre que solicitados, seja o helicóptero para coordenação, avaliação e reconhecimento, seja o avião C-295. Em 2019, a FAP operou a partir da Lousã uma unidade de vigilância aérea do tipo UAV, de asa fixa e com um raio de ação de 100 km, o qual, para além da deteção de fogos nascentes,

NÃO CLASSIFICADO

NÃO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 12

contribuiu com imagens de vídeo de incêndios em curso, para apoio ao combate. Esta operação foi considerada um sucesso, tendo levado o Governo a investir em 2020 uma verba significativa para aquisição de 12 novos meios do mesmo tipo.

154. Assim, apesar da passagem da gestão dos meios aéreos para a FAP, continuam a ser sentidas dificuldades na sua contratação.

155. Devido à participação mais ativa no DECIR de 2019, a FAP identificou a necessidade de melhorar o conhecimento situacional, em tempo real, da posição dos meios aéreos contratados e próprios no dispositivo, através de uma plataforma integrada de Comando e Controlo (C2), o que permitirá maior eficiência na operação dos meios, assim como maior segurança e integração do emprego de sistemas aéreos não tripulados para vigilância aérea.

8) Por fim, no subtítulo "3.13 Foram acionados meios de cooperação internacional, designadamente com a EU e Espanha" (pág. 56):

197. A nível europeu, foi criado um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (MPCUE) para fomentar a cooperação entre autoridades nacionais de proteção civil da Europa [...].

198. Portugal tem participado nos programas de Formação do MPCUE. [...]

202. Em 2019, foi criado um mecanismo adicional, o RescEU, para prestar assistência em situações extremas, quando as capacidades globais existentes a nível nacional e as disponibilizadas pelos Estados-Membros para a Reserva Europeia de Proteção Civil não possam, no caso concreto, assegurar uma resposta eficaz aos vários tipos de catástrofes.

203. Em fevereiro de 2019, a ANEPC submeteu à apreciação da tutela a oportunidade de registo de capacidades nacionais na RescEU (entre 2019 e 2025 o registo destas capacidades é efetuado ao abrigo de uma "fase de transição"), bem como a eventual articulação com o MDN, atendendo ao comando e gestão centralizados dos

NÃO CLASSIFICADO

NAO CLASSIFICADO

Continuação da Informação Nº 1312/CCOM/DOI, de 10 de março de 2021, pág. 13

meios aéreos de combate a incêndios rurais na Força Aérea. Desta diligência, resultou a posição transmitida pelo Gabinete do MDN ao MAI, segundo a qual *"do lado da Defesa/Força Aérea é entendimento de que, para a "Transition Phase", só tendo disponíveis os helicópteros ligeiros B3, Portugal não deverá efetuar qualquer registo para a capacidade de combate a incêndios da RescEU"*

- b. Os comentários relativos às Forças Armadas patentes neste relato de auditoria parecem estar em acordo com os dados existentes no CCOM/DOI relativos à colaboração das FFAA no âmbito da proteção civil.
- c. Daquilo que foi possível aferir desta auditoria, constata-se que o dado mais relevante e que importa às FFAA está patente no capítulo das recomendações e diz respeito à necessidade da ANEPC e a FAP providenciarem pela urgente transferência dos meios aéreos (KAMOV) para a Força Aérea Portuguesa, dando cumprimento ao disposto nos n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Face ao anteriormente exposto, propõe-se o seguinte:

Recomendar a Sua Excelência o Senhor Almirante Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas que, no âmbito do exercício do contraditório, nada seja referido, aprovando deste modo, tacitamente, o teor do relato da Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) realizado pelo Tribunal de Contas e enviado ao seu Gabinete a coberto da Nota n.º 8361/2021, de 4 de março de 2021, do Tribunal de Contas, através do e-mail das 16H58 de 4 de março de 2021, do Departamento de Auditoria IV do Tribunal de Contas.

À consideração superior.

CCOM (Oeiras), 10 de março de 2021,

A

O CHEFE DO DEPARTAMENTO OPERACIONAL INTERAGÊNCIAS

Rebello de Carvalho
Coronel ENG

João Ferreira
TCR.

NÃO CLASSIFICADO



DEFESA NACIONAL
MARINHA
GABINETE DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

TRIBUNAL DE CONTAS

E 4419/2021
2021/3/22



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Sua referência: Proc.º n.º 19/2019-AUDIT. Ofício n.º 8362/2021, de 3 de março.	Nossa referência: N.º : 0762 Processo:	Data: 16-03-2021
---	--	-------------------------

Assunto: AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS.

No seguimento do Relato de Auditoria referente ao assunto em título e em conformidade com o previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, encarrega-me Sua Excelência o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada de junto enviar a V. Exa. o respetivo contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

‘O Chefe do Gabinete,

Carlos Manuel Parreira Costa Oliveira Silva
Contra-almirante

CFR Pedro
Cruz
Rafael

Assinado de forma
digital por CFR
Pedro Cruz Rafael
Dados: 2021.03.16
17:27:06 Z

Pedro Cruz Rafael
Capitão-de-fragata
Assessor ALM CEMA/AMN

Anexo:

- Relato de auditoria do Tribunal de Contas ao dispositivo especial de combate aos incêndios rurais. Contraditório.

Assunto: RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS (TdC) AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE AOS INCÊNDIOS RURAIS. CONTRADITÓRIO.

Referência: Relato da auditoria do TdC n.º 19/2019 de 4 de março de 2021.

1. Nota Introdutória

- a. A Marinha, enquanto ramo da Forças Armadas, constitui-se como Agente de Proteção Civil no quadro da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006 de 3 de julho.
- b. De acordo com a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), uma das missões das Forças Armadas é colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- c. Nesse contexto, a Marinha disponibiliza ao Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e mantém atualizada a lista dos recursos passíveis de serem empenhados no âmbito do apoio à Proteção Civil.

2. Pronúncia Contraditória

a. **Ponto 64 do relato**

- (1) O ponto 64 do relato inclui um quadro (Quadro 2) onde estão indicadas um conjunto de medidas destinadas a reforçar os meios operacionais, aéreos e os sistemas de informação e de comunicações de apoio à decisão operacional.
- (2) De acordo com o Despacho de S.Exa. o Ministro da Defesa Nacional, n.º 12 de 5 de março de 2018 (em anexo) e com o Decreto-Lei n.º 7/2018, de 9 de fevereiro, a Marinha foi autorizada a recrutar 78 militares em Regime de Contrato.
- (3) Dos 78 autorizados, a Marinha incorporou 74 militares (26 oficiais e 48 praças), tendo efetuado uma despesa de 1 860 573,96€. Os valores previstos tinham cabimento orçamental, tendo o processo sido autorizado pela Direção-geral do Orçamento.
- (4) Assim, verifica-se que a seguinte informação não consta do supracitado quadro:

Ministério	Entidade	Medida	Valor Realizado (2018)	Valor Realizado (2019)
MDN	Marinha	Recrutamento externo de 74 militares (26 oficiais e 48 praças) em regime de contrato.	1 860 573,96	0,00

b. Ponto 80 do relato

- (1) A Marinha efetuou o recrutamento de 74 militares em regime de contrato conforme já mencionado, no entanto, na alínea e) do ponto 80 do relato, no que refere às medidas a cargo das Forças Armadas, está escrito que "*Não foi efetuado o recrutamento de militares*".
- (2) Assim, o texto é omissivo quanto ao facto de a Marinha ter efetuado o recrutamento de 74 militares em regime de contrato ao abrigo do previsto no Decreto-Lei n.º 7/2018, de 9 de fevereiro.

Anexo:

- Despacho do MDN n.º 12/2018 de 5 de março



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
FORÇA AÉREA
Gabinete do Chefe do Estado-Maior

TRIBUNAL DE CONTAS

4418/2021
2021/3/22



Em resposta

refira:

18.MAR2021*002798

P.º: 48/21

Para: Exmo. Senhor
Dr. Paulo Nogueira da Costa
Diretor-Geral
Departamento de Auditoria IV
Tribunal de Contas

Assunto: AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A
INCÊNDIOS RURAIS (DECIR)

Ref.º: V/ Ofício n.º S8365/2021, de 4 de março de 2021

Exmo. Dr. Paulo Nogueira da Costa

Em resposta ao proposto no vosso ofício em referência, encarrega-me S. Ex.º o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de remeter a V. Ex.º informação complementar ao Relato referente à Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração*

O CHEFE DO GABINETE

Rui José dos Santos P. P. de Freitas
Major-General Piloto Aviador

Em anexo:

- Informação complementar ao Relato referente à Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).



**Informação complementar ao Relato referente à Auditoria ao Dispositivo
Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).**

Resposta ao ofício ref.º Proc. N.º 19/2019 – AUDIT – DAIV – expediente S 8365/2021 de 2021/3/4

1 - Transferência da frota Kamov para a Força Aérea

O Relato do TdC destaca o facto de ainda não se ter dado cumprimento aos n.ºs 5 e 6 da RCM n.º 139/2018, recomendando a transferência urgente dos meios aéreos Kamov para a Força Aérea.

A transferência dos 6 KAMOV encontra-se a decorrer, de acordo com a RCM n.º 139/2018.

É entendimento da Força Aérea que, para estarem reunidas as condições para se efetivar a transferência, deve ser conhecido o real estado da frota, designadamente: o inventário e condição das aeronaves, respetivos sistemas, conjuntos superiores, material complementar de configuração, ferramentas e material de apoio, o que só se conseguirá após a realização da auditoria tripartida, prevista na RCM n.º 139/2018. Com efeito, pelo facto de estarem imobilizadas há vários anos sem que tenham sido preservadas nem mantidas, existe a necessidade de efetuar uma avaliação exaustiva da frota.

Nesse sentido, em resposta ao n.º 5 e n.º 6 da RCM n.º 139/2018, constituiu-se um grupo de trabalho, no qual participam representantes das três entidades responsáveis por realizar a auditoria prevista, designadamente: Força Aérea, Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC) e ANEPC. Este grupo está a trabalhar no sentido do cumprimento do determinado na referida RCM, seguindo os procedimentos instituídos na Força Aérea no que diz respeito a receção de aeronaves.

Como se trata de uma aeronave (Ka-32A11BC, modelo 324.04) para a qual a Força Aérea não está certificada, e por isso fora do seu âmbito/capacidade de intervenção/avaliação e, dado não existirem empresas de aviação certificadas nessa aeronave, a ANAC identificou que a JSC – RH (*Russian Helicopters*), por ser o fabricante, é a única entidade que pode intervir e efetuar a necessária avaliação da mesma.

Adicionalmente, a ANEPC indicou que existem conjuntos superiores instalados nos helicópteros que não serão alvo de transferência para a Força Aérea, e que têm que ser removidos das aeronaves (por não serem propriedade do Estado português).

Os problemas aqui identificados já foram apresentados à tutela, a qual autorizou a despesa para a contratação de prestação de serviços técnicos especializados e aquisição do material necessário às seguintes ações:

- Remoção dos conjuntos superiores e aquisição dos respetivos suportes/contentores;
- Apoio técnico especializado para a execução da auditoria física de transferência das aeronaves;
- Elaboração da peritagem sobre as condições de aeronavegabilidade que conduza à preparação do consequente plano técnico e orçamental para a reposição da condição de voo das aeronaves.

Presentemente, aguarda-se do fabricante a apresentação de propostas comerciais para dar resposta ao ponto anterior, estando a decorrer a fase pré-contratual, para a realização dos trabalhos já mencionados, que irão permitir realizar a auditoria de transferência.

2 - Correção ao Quadro 5

No "*Quadro 5 - Meios aéreos*", incluído na página 47 do Relato do TdC, relativamente a 2019, os dados não estão consentâneos com a informação prestada pela Força Aérea na resposta à Questão n.º 6 do Questionário enviado pelo TdC através de email datado de 2020-04-29 12:47, dirigido a cemfa_gab_sec@emfa.pt e respondido através do Ofício da Força Aérea n.º 4850 de 15 de maio de 2020.

Assim, considera-se pertinente propor a correção daqueles dados (Horas-Voadas; N.º de missões; e N.º de aeronaves) relativos a 2019 da seguinte forma:

- São indicadas 3,245HV e deveriam ser 6,358.19HV;
- são indicadas 4,845 missões e deveriam ser 6,350 missões;
- são indicadas 59 aeronaves e deveriam ser 60 aeronaves (incluir um meio aéreo *Alouette III* do Sistema de Forças Nacional, que se manteve em prontidão para responder "à chamada").

3 - Parecer do OTI sobre os AVRAC e HERAC

O Relato do TdC refere no seu par. 154, incluído na página 48 *"Assim, apesar da passagem da gestão dos meios aéreos para a FAP, continuam a ser sentidas dificuldades na sua contratação."*

Pressupondo tratar-se de uma constatação transversal em relação a todos os meios aéreos, as razões das eventuais dificuldades sentidas na contratação derivam, essencialmente, dos calendários de aprovação das RCM n.º 139/2018, n.º 2/2019, n.º 8/2019 e n.º 160/2019, em relação às datas de início de operação dos meios aéreos a contratar (a partir de 2/1/2019 para os meios aéreos próprios do Estado e, a partir de 15/5/2019, para os restantes meios aéreos locados), e decorrentes de ações litigiosas interpostas por concorrentes não selecionados em concursos públicos.



S. R.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO
GABINETE DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 4954/2021
2021/3/30



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

V/Ref.º:

N/Ref.º: DEJUR-2021- 01949 25-03-21

P.º 00.010-2950 (03.09.100/65/14) Data:

Assunto: AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS (DECIR)

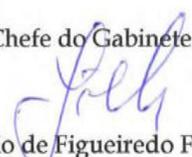
Ref.º: V/Ofício n.º 8366/2021, de 04/03/2021.

Ex.º Senhor Diretor-Geral Tribunal de Contas

Encarrega-me Sua Exa. o General Chefe do Estado-Maior do Exército de informar V. Exa. de que não tem comentários a formular sobre o teor do Relato da auditoria mencionada em epígrafe, que acompanhou o V/Ofício em referência, o qual se mostra em consonância com a informação que o Exército enviou ao Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos, e elevada consideração

O Chefe do Gabinete


José António de Figueiredo Feliciano
Major-General

Handwritten signature or initials.

Antonio Sousa

De: GNR_CG_GabCmndtGeral <cg.gabcg@gnr.pt>
Enviado: 17 de março de 2021 19:20
Para: Tribunal de Contas - DAIV
Assunto: Auditoria o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais - Relato
Anexos: Of_8370_GNR.pdf; DECIR_Relato_1.pdf

TRIBUNAL DE CONTAS

5113/2021
2021/3/31



N/Referência:
S028096-202103

V/Referência
Ofício nº 8370/2021, de 04 de março de 2021 (em anexo)

Exmo. Senhor Dr. Paulo Nogueira da Costa,
M.I. Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Relativamente ao assunto em título e conforme solicitado no V/Ofício em anexo, incumbe-me Sua Excelência o General Comandante-Geral de informar que, analisado o Relato em apreço enviado através do V/email em infra, a Guarda Nacional Republicana não possui contributos tidos por pertinentes a referir.

Com os melhores cumprimentos,

Rui Jorge Ferreira Lima Letras
Tenente-Coronel



AUTORIDADE NACIONAL
DE EMERGÊNCIA E PROTEÇÃO CIVIL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 4444/2021
2021/3/22



AR

1629 18 MAR '21

AO
DAIV
2021
22

Exmo. Senhor
Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa
Diretor-Geral da Direção-Geral do Tribunal
de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

V. REF.	V. DATA	N. REF.	N. DATA
Saída n.º 8373/2021 Proc. N.º 19/2019 – AUDIT - DAIV	04.03.2021	OF/2716/GP/2021	18.03.2021

ASSUNTO Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) –
Exercício do direito ao contraditório nos termos e para os efeitos do artigo 13.º
da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Exmo Senhor Diretor Geral

Notificado, por mensagem de correio eletrónico, do duto Relato produzido no âmbito da auditoria identificada em epígrafe, nos termos e para os efeitos contidos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, que aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, vem a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), neste ato representada pelo seu Presidente, José Manuel Duarte da Costa, nomeado através Despacho n.º 11658-A/2020, publicado no Diário da República 2.ª série, N.º 229, de 24 de novembro de 2020, dar cumprimento ao exercício do direito ao contraditório, o que faz nos seguintes termos:

Questão Prévia

Tal como referido no sumário do Relato a auditoria em apreço visou examinar o grau de implementação das medidas decorrentes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, a qual iniciou o processo de reforma com vista a transformar o sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI), existente desde 2006, no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), bem como a eficácia do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) enquanto instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional para o combate a incêndios rurais.

N. REF. OF/2716/GP/2021

A título prévio, é de sublinhar que, em traços gerais, o teor do Relato em apreciação resulta positivo, porquanto, apesar de enumerar as medidas que ainda não foram concretizadas, assim como aquelas que, ao longo dos trabalhos, se constatou ser necessário implementar, é inequívoco quanto ao muito que foi já concretizado desde o ano de 2017, marcado pelos trágicos incêndios que custaram a vida a mais de uma centena de pessoas.

Com efeito, e tal como resulta das conclusões, em termos globais e apesar da reforma encetada em 2017 ainda não se encontrar concluída, as medidas que foram adotadas e concretizadas, no que concerne às atribuições desta Autoridade, tiveram um impacto positivo no âmbito da prevenção e do combate aos incêndios rurais, bem como na salvaguarda das populações e da integridade do património ambiental. Atente-se, a título de exemplo, no ponto 188. do Relato quando refere que *"Importa registar como positivo que tanto o número de incêndios como a área ardida têm diminuído nos anos recentes (...)".*

Por último e ainda a título prévio, não pode deixar de enaltecer-se a forma como os trabalhos decorreram, nomeadamente o espírito de interação entre os serviços e a Equipa de Auditoria e, em particular, com os Exmos. Auditor-Coordenador e Auditor-Chefe responsáveis pela mesma, os quais foram incansáveis na procura de respostas para as diversas questões com que se iam confrontando ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, encontrando-se esta postura de atuação refletida no extremamente bem conseguido Relato ora em apreciação.

O presente Relato, nomeadamente por via da ação pedagógica, constituirá um instrumento de incentivo à melhoria da qualidade dos serviços prestados e do produto operacional desenvolvido pela ANEPC, num esforço que nos assiste de melhoria contínua da nossa atuação, tornando-a mais eficiente e eficaz.

Efetuada as considerações supra, a ANEPC oferece os seguintes comentários e alegações aos pontos infra constantes do competente Relato:

A reforma do sistema de prevenção e combate a incêndios rurais não se encontra integralmente concretizada (cfr. ponto 3.1)

No que respeita à referência de que as orientações aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, ainda não se encontrarem integralmente



realizadas, nos termos enunciados no ponto 50. do Relato, transmite-se que a configuração e operacionalização de um novo modelo de gestão de fogos rurais carece de muita persistência e tempo de maturação e, sem perder de vista esse objetivo estratégico, a Autoridade, face aos acontecimentos em 2017, teve de realizar, no imediato – 2018/2019, o que foi assumido como inadiável, quer pelo poder político, quer pelos cidadãos, ou seja, assegurar a prontidão das capacidades e meios disponíveis para garantir a proteção de pessoas e bens e a defesa do património territorial.

O Tribunal de Contas constatou no ponto 59. do presente Relato que, não obstante o diploma orgânico da ANEPC (Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril) ter iniciado a respetiva vigência em 02.04.2019, decorridos praticamente 2 anos, ainda não foi aprovada a portaria a que se refere o n.º 4 do artigo 21.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, que definirá a estrutura nuclear da ANEPC e fixará o número de unidades orgânicas flexíveis.

Como é reconhecido e já reportado à Tutela, urge a aprovação da mencionada portaria, porquanto a ANEPC encontra-se perante uma situação atípica, dado que as respetivas Direções Nacionais, consagradas no Decreto-Lei n.º 45/2019, encontram-se a funcionar assentes nas unidades orgânicas nucleares e flexíveis das Direções Nacionais, entretanto extintas, porquanto contempladas no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, para além de que a totalidade dos seus dirigentes intermédios continua, por tal facto, designada em regime de substituição, com a instabilidade e fragilidades que tal acarreta.

Nem todas as medidas preconizadas para melhor prevenção e combate de incêndios rurais foram realizadas como previsto. (cfr. ponto 3.3)

No ponto 80. do Relato é referido que esta Autoridade desenvolveu os programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”, que possibilitaram incrementar a resiliência dos aglomerados populacionais relativamente à salvaguarda de pessoas no cenário de incêndios.

Com efeito, e tal como expresso ao longo do Relato, o desenvolvimentos dos mencionados Programas alcançou resultados muitos positivos, sendo considerados, por diversas entidades nacionais e internacionais, como programas inovadores ao nível da prevenção do risco de incêndio rural, importando que a sua implementação continue a ser incrementada.

N. REF. OF/2716/GP/2021

No entanto, e no que tange ao teor da Nota de Rodapé n.º 53 (pág. 30), refere-se que a operação de financiamento POSEUR-02-1810-FC-000508 foi, entretanto, objeto de anulação, tendo esta Autoridade procedido à liquidação integral do valor apurado a título de dívida no montante de € 833.440,10 à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C). (cfr. doc. 1 que se anexa).

O planeamento e a execução do combate a incêndios rurais melhoraram, mas carecem de uma visão mais integrada e de melhorias de desempenho no terreno. (cfr. ponto 3.4)

O DECIR é, tal como referido no ponto 91. do Relato, *um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional, que pretende assegurar em permanência a mobilização, prontidão, empenhamento e gestão de todos os meios disponíveis para a supressão e combate a incêndios rurais*, o qual é regulado, anualmente, pela Diretiva Operacional Nacional elaborada por esta Autoridade.

Neste sentido, e em face do mencionado no ponto 93. do Relato em apreço, impõe-se referir que as componentes de vigilância, deteção ou investigação das causas não se enquadram, no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), nas atribuições cometidas a esta Autoridade pelo que não são contempladas na mencionada Diretiva Operacional.

Ainda a propósito do ponto 93. é referido que o DECIR mantém a sua matriz inalterada, não seguindo a nova linha estratégica do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), mantendo no dispositivo a divisão do território em municípios, distritos e regiões em contraposição com a organização por NUTs.

Com efeito, a nova organização territorial por NUTs já constante do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, que aprova a orgânica desta Autoridade, ainda não se encontra implementada no que tange às estruturas sub-regionais, importando ter presente o disposto no artigo 38.º do mencionado diploma legal, segundo o qual, sob a epígrafe "*Instalação das estruturas da organização interna*" é estabelecido que:

"1 — As estruturas regionais e sub-regionais da ANEPC previstas no presente decreto -lei entram em funcionamento de forma faseada, definida por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna.



2 — Até à entrada em funcionamento das estruturas operacionais referidas no número anterior, mantêm -se as previstas nos artigos 18.º e 20.º do Decreto -Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, na sua redação atual, aplicando- se-lhe o regime aí previsto, com as necessárias adaptações.

Transmite-se que através do Despacho n.º 11198/2020, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 222, de 13 de novembro de 2020, de S. Exa. a Secretária de Estado da Administração Interna, foram estabelecidas as condições de instalação e funcionamento dos comandos regionais de emergência e proteção civil, tendo, com efeitos a 17.12.2020, sido designados¹, em regime de substituição, os cinco Comandantes Regionais de Emergência e Proteção Civil.

No entanto, e tal como referido no ponto 2. do sobredito Despacho, “A instalação dos comandos sub-regionais de emergência e proteção civil é feita em data posterior, mantendo-se em funcionamento os comandos distritais de operações de socorro (CDOS), nos termos do n.º 2 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.”

Assim, a ANEPC encontra-se a funcionar com a dicotomia entre o Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil e os Comandos Regionais de Emergência e Proteção Civil consagrados pelo novo diploma orgânico, e as estruturas desconcentradas consagradas no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, a saber os Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS).

Acresce referir que o artigo 45.º da Lei de Bases de Proteção Civil, constante da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na sua redação atual, estabelece que “ A estrutura de proteção civil organiza-se ao nível nacional, regional, distrital e municipal.”, estruturação essa que mantém a mesma aderência no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, na sua redação atual, pelo que a esta Autoridade ainda não foi possível, no que ao DECIR respeita, alterar a respetiva matriz de planeamento.

¹ Através dos Despachos n.ºs 12505/2020, 12506/2020, 12507/2020, 12508/2020, 12509/2020, publicados no Diário da República, 2.ª série, N.º 248, de 23 de dezembro de 2020.

N. REF. OF/2716/GP/2021

Por outro lado, e ainda a propósito da matriz de organização territorial, transmite-se que o PNGIFR apenas veio a ser aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho, pelo que não foi sido considerado nos DECIR objeto da presente auditoria.

No ponto 97. do Relato é constatado que *“A ANEPC, enquanto entidade responsável pela elaboração do DECIR, não assenta a sua preparação num estudo orientado para a fundamentação das necessidades de meios operacionais (recursos humanos, meios terrestres e aéreos) a empenhar no dispositivo. Ao invés, observou-se na auditoria que o planeamento feito no quadro deste instrumento assenta essencialmente em diretivas operacionais próprias produzidas por cada entidade interveniente, com base em factos históricos.”*

Relativamente a esta constatação, sendo certo que a preparação base assenta em factos históricos retirando-se, assim, as necessárias ilações face ao ocorrido e aos meios empenhados, a mesma passa, também, por opções políticas ditadas não só pelas necessidades invocadas pelos agentes de proteção civil, no caso a ANEPC, mas também condicionadas por outros fatores, tais como as condições concretas de cada DECIR, as quais, nomeadamente as climáticas, podem aconselhar um reforço específico, quer de efetivos, quer de equipamentos, para além das contingências orçamentais que condicionam igualmente os meios disponíveis.

Com efeito, as necessidades de recursos humanos e materiais para o DECIR sendo aferidas tendo como base o dispositivo referência de anos anteriores, tem, igualmente, em consideração outros fatores tais como a ponderação do risco previsível (com base na cartografia de perigosidade de incêndio florestal, elaborado pelo ICNF), o património florestal a salvaguardar, o padrão do número de ignições e a sua distribuição espacial e temporal.

No ponto 108. do Relato e em concreto no que respeita à importância da intervenção no combate noturno transmite-se que têm sido dados passos significativos no apoio à decisão por via do trabalho da NAD-AIR (Núcleo de Apoio à Decisão – Análise Incêndios Rurais), com o objetivo de identificar e transmitir aos Comandantes de Operações de Socorro as janelas de oportunidade em termos de condições meteorológicas e de condições no terreno, propícias a contribuir para as operações de extinção.

4

Ainda no que respeita ao ponto 108., e relativamente à invocação de que “*redução dos tempos de primeira intervenção só pode ser conseguida através do reforço da quantidade de meio de ATI e da otimização da localização geográfica desses meios*”, refere-se que, sem prejuízo do espaço existente para a melhoria, esta Autoridade, através da sua estrutura operacional, tem promovido um acentuado acompanhamento do desempenho no DECIR, analisando os indicadores operacionais recolhidos a partir do Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO), relacionados com tempos de despacho de meios – despacho inicial, saída do primeiro meio, chegada ao Teatro de Operações, e com base nesses indicadores concretizado ações corretivas de incremento de estados de prontidão e de ações de pré-posicionamento de meios, em ordem a permitir alcançar uma resposta mais eficaz e eficiente do dispositivo.

O DECIR assenta numa multiplicidade de sistemas de informação, sem uniformização de conteúdos e acarretando a dispersão de informação (cfr. ponto 3.5)

O ponto 119. do Relato, e a título de conclusão do ponto 3.5, refere que predomina “*uma multiplicidade de sistemas e de plataformas de apoio à proteção civil, que, sem prejuízo da respetiva utilidade, levam à dispersão da informação e falta de uniformização dos conteúdos.*”

Os aspetos aqui referidos resultam do facto de cada um dos sistemas serem concebidos para diferentes fins específicos, por entidades distintas e em tempos diferentes. Ciente desta dificuldade, a ANEPC construiu uma plataforma *online*, designada por FEB Monitorização operacionalizada pelo NAD-AIR, para centralização da informação e apoio à decisão operacional, que procura constituir-se como uma plataforma única de congregação de informação destes diferentes sistemas que contêm informação relacionada com cada incêndio.

Importa, ainda, destacar que esta Autoridade, reconhecendo a necessidade de revisão dos sistemas, bem como a criticidade dos mesmos, encontra-se a encetar diligências tendentes a permitir encetar os trabalhos preliminares para a reformulação do SADO, as quais se afiguram complexas e onde os encargos envolvidos são expressivos, com os objetivos, entre outros, de garantir a interoperabilidade interna e externa do sistema, de incorporar toda a informação e de possibilitar o seu tratamento uniforme.

N. REF. OF/2716/GP/2021

Não existe um sistema que permita identificar os montantes financeiros envolvidos na prevenção e combate aos incêndios (cfr. ponto 3.6).

Resulta evidente, como explicitado em vários pontos do Relato, que “*Não existe um sistema que permita identificar os montantes financeiros envolvidos na prevenção e combate aos incêndios*”. É certa esta constatação.

E, pese embora, o Relato se refira a um sistema transversal, que permita conhecer com rigor quanto é despendido por todas, e por cada uma, as entidades que concorrem para o DECIR, o certo é que, a título individual, a ANEPC também não dispõe de um sistema que lhe permita apurar, em cada momento e com a rapidez e rigor que se impõem, os encargos que suporta com a prevenção e com o combate aos incêndios rurais.

Com efeito, desde logo a ausência de um orçamento *ab initio* suficiente para as despesas perspectivadas com o DECIR de cada ano, condiciona logo o conhecimento rigoroso de tais encargos.

A ANEPC não tem, na presente data, dotação que lhe permita fazer face à totalidade dos encargos previstos com o DECIR 2021, circunstância que conduzirá a necessidade de apresentação de pedidos de reforço orçamental, a par das alterações orçamentais a nível interno, com as delongas que, em regra, estão subjacentes às autorizações de tais pedidos de reforço e, conseqüentemente, com os atrasos nos pagamentos que tais delongas implicam.

A par da, à partida, insuficiente dotação orçamental, ao longo da respetiva execução orçamental, a ANEPC é confrontada com despesas que não contemplou, de que são exemplo, no atual contexto pandémico, os vários milhões de euros que esta Autoridade Nacional foi obrigada a direcionar para medidas de resposta no âmbito do contexto pandémico por COVID-19, e para medidas de apoio às entidades detentoras de Corpos de Bombeiros, legalmente consagradas, mas que não foram acompanhadas dos necessários reforços orçamentais.

Para além da, sempre, insuficiente dotação orçamental atribuída à ANEPC, subsiste a ausência efetiva de um adequado sistema de registo dos encargos suportados com o DECIR,



momento dos encargos incorridos com o financiamento e ressarcimento dos agentes de proteção civil que atuam no DECIR, nomeadamente dos Corpos de Bombeiros.

Como é conhecido, o SADO, não dispõe de um verdadeiro módulo de “gestão financeira” que permita extrair, com rapidez e rigor, os custos suportados pela ANEPC, quer no âmbito da prevenção, quer no âmbito do combate.

Conforme constatado pelo Tribunal de Contas, o SADO não procede ao cálculo automático dos apoios devidos pela ANEPC, prevalecendo o registo de dados em suporte de papel e o cálculo manual.

Ora, assim é, impondo-se sublinhar que, tais dados são apurados com um acentuado esforço dos escassos recursos humanos afetos a esta área de atuação, com um injustificado dispêndio de tempo e, concomitantemente, com um significativo risco de erro associado.

Também neste particular, se impõe que, com carácter de urgência, a ANEPC seja dotada de um adequado Sistema de Apoio à Decisão Operacional, que contemple a vertente financeira associada à vertente operacional.

Só assim a ANEPC poderá carrear dados fidedignos para o sistema transversal, cuja ausência é constatada no Relato do Tribunal de Contas.

Em suma, a reiterada e crescente insuficiência orçamental da ANEPC será passível de ser resolvida ou, pelo menos minorada, com a consagração de “(...) *um programa orçamental transversal para prevenção e combate aos incêndios, desagregado, numa medida específica, com dotação apropriada, em capítulo próprio e transversal a todas as entidades intervenientes do SGFIR*”, conforme preconiza o Tribunal de Contas.

A criação do programa orçamental transversal, preconizado no Relato em apreciação, permitiria, não só aos organismos participantes no SGIFR disporem anualmente de dotação suficiente para tal fim, como, e não menos importante, conhecer-se, com rigor e reportadamente a cada período temporal e valência em causa, quanto foi desperdido por cada um deles a título individual e por todos no conjunto.

N. REF. OF/2716/GP/2021

Ou seja, permitiria ao Estado aferir, com exatidão, os custos anuais com a prevenção e o combate aos incêndios rurais, bem como, conhecer o custo com cada um dos incêndios ocorridos.

De notar que tal conhecimento rigoroso dos encargos incorridos e da respetiva variação permitiria de igual modo obter indicadores de gestão passíveis de permitirem a tomada de decisões quanto aos investimentos a realizar.

Sem prejuízo da consagração do programa orçamental transversal, urge que o SADO da ANEPC seja dotado da denominada “*Célula das Finanças*”, que agregue a informação operacional e financeira dos incêndios, conforme preconizado no Relato do Tribunal de Contas.

Ainda a título de fragilidade apontada pelo Tribunal de Contas, e que vai ao encontro da preocupação reiteradamente dada a conhecer à Tutela e à AGIF, não existe uma “(...) *definição clara de como deve ser efetuado o reporte da informação pelas diversas entidades responsáveis nem se encontra centralizado o reporte institucional, tanto a nível nacional como internacional*”.

Pese embora a constatação supra transcrita se encontre sobretudo orientada para o reporte da monitorização das medidas, a cargo da AGIF, o certo é que também no que respeita ao reporte dos encargos com o DECIR, não foi, como seria devido e já suscitado em diversas ocasiões pela ANEPC, efetuada uma articulação entre as várias entidades integrantes do SGFIR, nem criados mecanismos de reporte uniformes, com orientações claras e definição de metodologias a adotar uniformemente por todas as entidades que concorrem para o DECIR.

Não obstante o DECIR ser objeto de acompanhamento, os mecanismos de avaliação não estão suficientemente institucionalizados (cfr. ponto 3.7)

No plano operacional, a aferição do desempenho do DECIR ocorre por via da análise de indicadores operacionais recolhidos a partir do SADO, relacionados sobretudo com tempos de despacho de meios e, em última instância, com os tempos de resposta global de todas as entidades que, em determinado momento e ocorrência, integram o dispositivo e atuam no

Teatro de Operações, sendo analisados os níveis de desempenho do conjunto de meios das diferentes entidades intervenientes, e, conjuntamente com a análise meteorológica diária, são propostas ações corretivas de incremento de estados de prontidão e de ações de pré-posicionamento de meios, para uma resposta mais eficiente e eficaz.

Tal como referido no Relato, semanalmente, em sede do CCON, são analisados um conjunto de indicadores disponibilizados pelas diferentes entidades que integram este dispositivo, desde o histórico do número de ocorrências, a causalidade das mesmas, os níveis de despacho dos meios e eventuais estrangimentos operacionais, sendo essa informação partilhada entre todas as entidades integrantes do sistema no sentido de serem implementados ajustamentos ao dispositivo, quer por via de ações de antecipação da resposta e pré-posicionamento de meios em função do perigo, quer de ações concertadas de vigilância dissuasiva concertadas com a GNR. Esta análise semanal é, igualmente, replicada ao nível dos CDOS, os quais em sede do CCOD, analisam estes mesmos indicadores, face às especificidades do seu território.

No final é efetuado um balanço global a nível interno com os CDOS e a nível externo com os oficiais de ligação das entidades integrantes do DECIR.

A implementação de um sistema de monitorização e avaliação, tal como definido no ponto 126. do Relato, está dependente da criação de mecanismos de reporte uniformes, com orientações claras e definição de metodologias a adotar por todas as entidades que concorrem para o DECIR, quer a nível operacional, quer financeiro, sendo a respetiva recomendação tomada em boa nota por esta Autoridade no sentido de, no âmbito das suas atribuições e naquilo que apenas dela depende, serem introduzidas melhorias a este nível.

Apesar do reforço da disponibilidade de meios aéreos em 2018 e 2019, não houve capacidade de resposta total (cfr. ponto 3.10)

De igual modo, o Tribunal de Contas refere, em concreto no ponto 152. do Relato ora em análise, que ainda não foi dado cumprimento ao disposto nos n.ºs 5 e 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, dado que, não obstante a efetivação da transferência dos 3 helicópteros ligeiros ECUREIL, ainda não foi promovida a transferência dos helicópteros KAMOV, que continuam a deteriorar-se, sem definição quanto ao respetivo

N. REF. OF/2716/GP/2021

destino, no hangar da ANEPC, sito em Ponte de Sor. Com efeito, e apesar das inúmeras reuniões promovidas entre esta Autoridade e a Força Aérea, continua a ser necessário que a Força Aérea aceite a transferência, vindo a ANEPC a pugnar pela mesma desde que foi concluída a transferência da frota de helicópteros ligeiros.

Estes são, em síntese, os aspetos que se entende não terem sido considerados no âmbito do Relato que aqui se contradita, solicitando-se a melhor atenção desse Venerando Tribunal para os mesmos.

Refere-se, ainda, que a ANEPC assevera o seu compromisso de adotar as medidas adequadas, no âmbito da sua esfera de ação, para o cumprimento oportuno, transparente e rigoroso das recomendações que venham a ser proferidas neste âmbito, aliás como tem vindo a ser apanágio desta Autoridade, contribuindo para a concretização das medidas constantes da reforma na estratégia de prevenção e combate de incêndios rurais e, por conseguinte, para a salvaguarda das populações e da integridade do património ambiental.

Certo da melhor atenção de V. Excelência para o teor do presente ofício, prevaleço-me da oportunidade de apresentar os meus melhores cumprimentos, *e os protestos da mais elevada consideração com que me subscrevo*

O Presidente,

Duarte da Costa

Anexo: 1 documento.

**AGIF**AGÊNCIA PARA A
GESTÃO INTEGRADA
DE FOGOS RURAIS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 4415/2021
2021/3/22

Ex.mo Sr.
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Doutor Paulo Nogueira da Costa
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc. N.º 19/2019 – AUDIT DAIV Of. 8377/2021	04/03/2021	N.º: 9/2021 ENT.: PROC. N.º:	18/03/2021

ASSUNTO: Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais – Processo n.º 19/2019

Para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e sobre a matéria em apreço, entende esta Agência elaborar a pronúncia que ora se remete.

Em projecto de recomendações, o Tribunal de Contas (TC) recomenda à AGIF que providencie:

- a) *Pela elaboração do Programa Nacional de Acção do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR) e dos Programas Regionais a ele subordinados, assegurando a devida articulação dos mesmos aos diversos níveis de gestão territorial;*

O Programa Nacional de Acção (PNA) do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR) foi entregue ao Governo a 23 de Novembro de 2020 e aprovado em Reunião do Conselho de Ministros realizada a 4 de Março de 2021, e encontra-se em processo de discussão pública no portal "ConsultaLex" de 8 a 21 de Março de 2021.

Sendo subsidiários, os programas de acção de diferente escala dependem da produção plena de efeitos do PNA, o que ainda não se verifica. Porém, mais relevante, o processo de planeamento encontrará norma habilitante na revisão ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, cujo projecto lei foi também aprovado na mesma reunião de 4 de Março, não podendo esta Agência prever a produção de efeitos no quanto o mesmo foi, entretanto, remetido à Assembleia da República.

- b) *Pela adequada monitorização da execução do PNGIFR e pela implementação da respetiva avaliação, promovendo a definição de indicadores adequados a apurar o seu desempenho e resultados (cfr. RCM n.º 45-A/2020, de 16 de junho);*

Para o PNGIFR estão previstas duas avaliações, uma intercalar, ao 5.º ano de execução, e uma avaliação final. Para além das duas avaliações previstas, no âmbito do PNA existe um ciclo de acompanhamento permanente, com balanços intercalares trimestrais e balanço anual, através do relatório anual.

O PNA apresenta 28 programas e 97 projetos, sendo que cada projeto tem indicadores e metas que visam alcançar as metas gerais do PNGIFR. Através da monitorização anual acompanham-se esses indicadores e essas metas, incluindo os recursos necessários e prevêm-se mecanismos que previnem os riscos e mitigam os impactos para o cumprimento dos projetos do PNA.

A monitorização obedece a um modelo de governança que inclui as entidades envolvidas na implementação do PNA, numa revisão anual, de acordo com esse modelo, de melhoria contínua e de alterações no contexto, alinhando o ciclo de preparação do Orçamento do Estado e processo de planeamento anual das entidades.

Bem a propósito deste ponto, lê-se na página 8 que «a monitorização não é inteiramente adequada e a avaliação de resultados é insuficiente», afirmação que motiva desconforto porquanto a AGIF tem, apesar de inexistência de norma habilitante, realizado um relevante esforço de monitorização e avaliação, para o que tem contado com a colaboração das entidades participantes. Aliás, em resposta prévia ao Tribunal de Contas, já disso se havia dado conta, ainda que se admita que monitorização e avaliação, até em respeito pelo inscrito na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de Junho, careça de desenvolvimento, muito natural numa transformação progressiva. Deste esforço de monitorização e avaliação há reflexos claros no relatório de actividades do SGIFR publicado com referência a 2019¹, que se anexa. Pelo mesmo facto, o que se aduz no ponto 2 da página 9, segundo o qual «as medidas não estão inseridas num adequado modelo de planeamento, monitorização e avaliação» produz um enviesamento do tempo verbal utilizado, pois leva a crer que o SGIFR está desprovido de mecanismos de planeamento, monitorização e avaliação, coisa que poderia afirmar-se no âmbito da auditoria realizada face ao intervalo de tempo em apreço – e apesar da existência de um Programa de Transformação que monitorizou e avaliou, sobre um planeamento de transição iniciado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 28 de Outubro –, mas desvia ou faz crer que se mantém uma relativa desregulação ou falta de clareza nas responsabilidades, quando em rigor o PNGIFR é claro nessa matéria. Parece legítimo propor-se que o tempo verbal se ajuste, podendo dar-se nota que as medidas de reforma *não estiveram* inseridas num modelo delineado na origem, mas que foram sujeitas ao

¹ <https://www.agif.pt/pt/relatorio-do-sgifr>

apertado acompanhamento da, primeiro, Estrutura de Missão para a Instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e, depois, desta Agência.

- c) Pela concretização da coordenação estratégica e articulação entre as entidades intervenientes no SGIFR, consubstanciadas no exercício das atribuições e responsabilidades previstas nesse sistema e no PNGIFR;*

À semelhança do que se comentou acerca da recomendação a), também a concretização e articulação a que aqui se alude carece, para pleno desempenho, da norma habilitante que se aprovou a 4 de Março último e prossegue agora o processo legislativo junto da Assembleia da República.

- d) Pela materialização da interoperabilidade de uma plataforma única de informação criada, atualizada e partilhada pelas entidades intervenientes, visando a eficácia do SGIFR, por forma assegurar a centralização do reporte institucional, tanto a nível nacional como internacional;*

Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de Janeiro, foi confiada à AGIF a construção de uma plataforma informática de interoperabilidade entre entidades, públicas e privadas, cujos procedimentos se iniciaram nesse mesmo ano. A AGIF procedeu em 2019 à conceptualização e preparação de projecto que submeteu a candidatura SAMA em Junho desse ano, mas cujo resultado apenas seria conhecido em 2020, iniciando-se o projecto em Abril desse ano. A primeira fase está concluída. Pelas suas características e interesse público, deve progredir de modo sustentável, sólido e capaz de responder ao maior número de requisitos existentes. Estando este projecto dividido em quatro fases, decorre a partir de Abril de 2021 a segunda fase de projecto, que consiste no desenho do caderno de encargos para desenvolvimento, arquitectura e requisitos gerais, fruto do levantamento realizado na fase 1 que se encontra concluída e cujo relatório se aproveita anexar.

- e) Pelo estabelecimento de coerência territorial, no sentido de que os agentes de proteção civil possuam a mesma organização territorial e, havendo mudanças, elas sejam simultâneas e coincidentes para todos os agentes do sistema.*

A coerência territorial é um dos focos de atenção desta Agência, tendo o modelo de governança do SGIFR sido inscrito na Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de Janeiro – na delineação macro de

responsabilidades e articulação institucional – e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de Junho, na componente de responsabilidades finas e expressão territorial, o que transporta todos os agentes de sistema para uma articulação territorial regionalizada, conformada às NUTSII e NUTSIII. Também a proposta legislativa entregue pela AGIF ao Governo, em Fevereiro de 2020, sobre trabalhos prévios iniciados em 2019, firmou essa coerência territorial, além dos tradicionais níveis nacional e municipal.

Conforme exposto, esta Agência encontra-se a desenvolver os trabalhos atinentes ao cumprimento das recomendações propostas pelo Tribunal de Contas, de que julgamos ser evidente o que se demonstra no anexo "Síntese dos Resultados 2018-2020".

Em adição às propostas de recomendação directamente dirigidas à AGIF, encontramos parágrafos acerca dos quais julgamos poder aduzir comentário, conforme abaixo:

Em **§2** encontramos uma referência à falta de clareza na coordenação estratégica do SGIFR, o que entendemos não ser factual. Com efeito, o papel da AGIF está claramente definido, desde logo na sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de Fevereiro), lendo-se, no art.º 3.º, que a Agência «tem por missão o planeamento e a coordenação estratégica e avaliação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)», mas também na Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de Janeiro, no seu n.º 4, que à AGIF é confiada «a coordenação estratégica do SGIFR». Assim, na habilitação legal, nenhuma falta de clareza se deverá colocar à coordenação estratégica ou, até mesmo, às responsabilidades de todas as entidades, expressas nas respectivas leis orgânicas, na sobredita resolução e também na cadeia de processos do PNGIFR. Adicionalmente, têm sido inúmeras as reuniões de coordenação estratégica promovidas pela AGIF, quer de índole política, quer institucional e operacional, incluindo quer os dirigentes máximos das entidades, quer os pontos de contacto operacionais. Também o Conselho de Coordenação e o Conselho Consultivo da AGIF são espaços de coordenação e exercício de governança do SGIFR, de liderança clara desta Agência.

Diferente será dizer-se que a novidade introduzida após 2017, bem como o desafio da transformação e reorientação de foco de cada entidade se revela gradualmente, podendo originar momentos em que os procedimentos prévios conflituam com as novas formas de actuar, o que tenderá a desaparecer à medida que os procedimentos se rotinam. Dessa forma, considera-se excessivo considerar pouco clara a coordenação estratégica do SGIFR.

Em **§12, §32 e §56** subjaz o facto de o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, e o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais não estarem, ainda, totalmente implementados, obstando tal facto à avaliação da execução física e financeira, ou mesmo à aferição de impacto das medidas adoptadas. Resulta

tal facto, como anotado em **§32**, de o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI) ainda se encontrar em vigor.

Conforme acima se fez notar, o processo legislativo com vista à revisão do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho – e que criou o SDFCI em vigor nesta data – conheceu um relevante avanço com a aprovação, em Reunião do Conselho de Ministros de 4 de Março p.p., do Projecto Lei que seguirá para a Assembleia da República. Resulta, do exposto, que esta Agência não tem previsão para a produção de efeitos da norma que habilita as entidades a operar a coberto do SGIFR, abandonando a operação no modelo SDFCI.

Releva notar-se que em função dos tempos de adopção de novos paradigmas, é improvável que o novo regime altere de forma substantiva o modo de operação durante o presente ano, na medida em que todos os processos em curso estão legalmente ancorados no regime anterior por conformação das entidades às normas habilitantes existentes, contra as quais podem ser questionadas ou responsabilizadas.

O acima expresso impacta, também, o referido em **§53**. Com efeito, pese embora as leis orgânicas de algumas entidades, como as do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, e da Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil, além da própria Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, já preverem uma organização adaptada às NUTSII e NUTSIII, a transição de distritos para NUTSII/III, no SGIFR, carece do modelo de governança cuja definição legal decorre ainda o processo legislativo.

Bem a propósito, deve considerar-se, observando o expresso em **§56**, que o SGIFR só se poderá considerar totalmente implementado com:

- a) a publicação e entrada em vigor do novo regime, em substituição do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho (peça aprovada em Reunião do Conselho de Ministros a 4 de Março p.p.);
- b) a publicação e entrada em vigor do Programa Nacional de Acção do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (peça em discussão pública desde 7 de Março p.p.);
- c) a publicação e entrada em vigor dos Programas Regionais e Sub-Regionais de Acção, e dos Programas Municipais de Execução (subsidiários do PNA);
- d) a implementação ou adaptação das orgânicas e modos de operação às NUTSII/III em todos os agentes do Sistema;
- e) o respeito pela cadeia de processos do SGIFR inscrita em PNGIFR,

e que a expectativa desta Agência, em linha com o seu planeamento – sujeitos a riscos externos que não se

dominam nem prevêem – é que os pontos acima se cumpram até 2023.

Em tema distinto, o das referências encontradas ao Sistema de Gestão de Operações (SGO), em **§54, §116 e §122**, porque relevante para a cadeia de processos do PNGIFR, fazemos notar que,

- i. Se compreende que o SGO aplicado pela ANEPC não é de aplicação exclusiva ao âmbito do SGIFR, tendo sido desenhado para responder a todas as naturezas de ocorrência;
- ii. Tal facto recomenda, porém, que esse SGO seja suficientemente flexível para incorporar, porventura de forma modular, o melhor conhecimento existente em função da natureza da ocorrência a ser resolvida;
- iii. Essa flexibilização não se verifica no momento, com a evolução da cadeia de comando e provisão das células que o compõem blindada, por força da redacção desse mesmo SGO, da Directiva Operacional Nacional n.º 1/2010 e do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS) que o conformam, a um número muito limitado de agentes, que se limita quase que exclusivamente aos corpos de bombeiros e aos elementos operacionais da própria ANEPC;
- iv. A decisão operacional privilegia a hierarquia sobre a qualificação, o que durante a operação pode subordinar os mais qualificados à decisão dos hierarquicamente melhor posicionados mesmo se com menor conhecimento;
- v. A blindagem das funções previstas em SGO aos corpos de bombeiros e aos operacionais da ANEPC veda a integração de técnicos com valências relevantes oriundos de outras entidades ainda que subordinados ao comando e controlo previsto no SIOPS;
- vi. A transposição das práticas internacionais para o SGO português não contemplou a criação de uma célula financeira e que, dessa forma, a ANEPC primeiro, e o SGIFR por último, não têm um mecanismo que, na origem, determine os custos de operação e auxilie na adequada orçamentação do Sistema;
- vii. A padronização mais fina, no âmbito dos incêndios rurais, é recomendável num quadro de colaboração e intercâmbio internacionais, assegurando que operacionais nacionais e estrangeiros colaboram de modo claro com uma linguagem e procedimentos comuns, em cenários de auxílio internacional crescente, em diversos países;
- viii. Se afigura avisado proceder à revisão do SIOPS, à Directiva Operacional Nacional n.º 1/2010 e ao Sistema de Gestão de Operações, com vista à solução dos pontos antes elencados;
- ix. A revisão ao SGO que ora se advoga deve dar, inclusivamente, cumprimento ao determinado na

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro, que no seu ponto 12 se lê «Reforçar o Sistema de Gestão de Operações, garantindo que, no contexto da operação de proteção e socorro, todas as funções nele previstas são desempenhadas por recursos humanos com o perfil e competência necessários, independentemente da sua entidade de origem e estatuto, conforme práticas internacionais».

O que acima se aduziu não deve circunscrever-se, porém, ao domínio do SGO e do apuramento financeiro realizado durante as operações. Com efeito, dizer-se que inexistente um sistema que permita apurar os custos da prevenção e combate aos incêndios, conforme se titula o ponto 3.6 na página 42, é uma afirmação com a qual a AGIF está globalmente de acordo, mas ultrapassar o que aí se afirma vai além do apuramento financeiro nas operações, devendo ser ampliado a todas as entidades SGIFR e, desde logo pelo papel central que possuem, também ao ICNF e à GNR, cujas actividades SGIFR não são inteiramente desenvolvidas no seio das operações de supressão dos incêndios, pelo que a revisão ao SGO e a criação de uma "célula financeira", sendo necessária, não é o garante do apuramento dos custos da prevenção e da supressão, muito menos da totalidade dos processos inscritos na cadeia de processos do SGIFR que é mais ampla que a prevenção e supressão. Com esse mote, comentamos o **§123** mais abaixo.

Em **§75** é referida a posição do Observatório Técnico Independente quanto à monitorização e avaliação do Sistema que, naquele entendimento, deve fazer-se por entidade externa ao Sistema, excluindo-se dessa função a AGIF. Devem, pois, observar-se a missão e as atribuições da AGIF. Com efeito, a missão, expressa no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de Fevereiro, refere expressamente a avaliação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, e as atribuições, conforme art.º 4.º do mesmo diploma, incluem:

- a. A avaliação anual global do sistema (al. h));
- b. A definição e mobilização de instrumentos financeiros, o que beneficia da avaliação (al. i));
- c. A avaliação da execução anual, física e financeira, de cada componente do Sistema (al. k));
- d. Elaborar e apresentar ao Governo e à Assembleia da República o relatório anual de actividades do SGIFR (al. m)).

Parece-nos, pois, que à Agência está formalmente confiada a monitorização e avaliação do sistema, tanto mais que a esta entidade preside o fundamento de coordenação estratégica, neutra, que não a compromete nas suas atribuições. Mais a mais, entende-se que a monitorização é processo aplicável a todas as entidades, realizada internamente, como geradora de entradas em processo de melhoria contínua, pelo que não apenas

a AGIF, mas todas as entidades do SGIFR a devem realizar.

Em matéria de avaliação, e sem prejuízo para o acima exposto, a AGIF entende prudente, no quadro das suas responsabilidades, proceder à contratação externa de entidade que realize essa avaliação de modo independente, cabendo-lhe, porém, desencadear esse processo.

Ainda a propósito de **§75**, releva recuperar o ponto 2 da página 9, a propósito do qual, como já aludido acima, se lê que «as medidas não estão inseridas num adequado modelo de planeamento, monitorização e avaliação», e que «embora não tenha sido definido o modelo de reporte, a implementação das medidas é objeto de acompanhamento e o papel do Observatório Técnico Independente é relevante», o que nos merece nota de discordância na medida em que o acompanhamento desse Observatório, em face do seu âmbito, se deve situar num plano distinto, sob pena de conflito com o que à AGIF cabe, contribuindo, inclusivamente, para a sobreposição ou densidade excessiva que o próprio Observatório publicitou numa das suas atividades.

Parece-nos elementar dizer-se que o Observatório Técnico Independente, a existir, deve estar circunscrito ao plano que o acolhe, o da Assembleia da República, em apoio à formulação de políticas públicas de fundo e apoio aos grupos parlamentares no processo legislativo, e não em matéria técnica a coberto das missões e atribuições das entidades da administração pública.

Julgamos ser relevante, ainda, dar nota de que o dispositivo referido em **§93** (DECIR) se conforma ao quadro legal vigente, sendo nossa expectativa que a divergência assinalada nesse parágrafo seja ultrapassada com a produção de efeitos legais do novo regime, o que deverá, também, permitir reenquadrar esse dispositivo e respectiva directiva operacional nacional, conforme referido em **§95**, no tanto em que cada entidade do SGIFR, com responsabilidades de coordenação, deverá ter a sua própria directiva. Como corolário, a directiva atinente a **§93** terá, nesse modelo, o seu teor mais circunscrito às actividades realizadas pela ANEPC, e à articulação dessa Autoridade com outras entidades.

Deve reforçar-se a relevância do assinalado em **§123**, na medida em que o SGIFR beneficia de uma visão orçamental global, para o que se entende que a medida inscrita no Orçamento do Estado para 2021 (medida 101 no art.º 211.º) é um avanço a registar, devendo manter-se em anos vindouros. O estabelecimento das regras para aplicação desta medida é trabalho a desenvolver durante 2021.

Por fim, sob a epígrafe «3.8 Os dispositivos de combate a incêndios rurais têm vindo a ser reforçados em

meios humanos, terrestres e aéreos», que se inicia na página 44, julgamos dever ser dada justa nota ao Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, ausente desse capítulo, que também se reforçou. Bem assim, no Relatório do SGIFR de 2019, afirma-se que «relativamente ao ICNF, foi em 2019 assegurado o apoio ao funcionamento da totalidade das 358 equipas de Sapadores Florestais, com 1.845 sapadores florestais, e o apoio ao funcionamento de 14 Brigadas de Sapadores florestais, com 210 sapadores. Foi ainda aberto concurso para a contratação de 40 novas equipas de Sapadores, que decorreu até 22/11/2019 (...). O ICNF contou também com 271 técnicos afetos aos Gabinetes técnico-florestais, 18 coordenadores de prevenção estrutural e um corpo Nacional de Agentes Florestais com 260 elementos (...) o ICNF contou com 2.761 elementos, um acréscimo de 9% quando comparado com 2018 ou 36% relativamente a 2017, justificado sobretudo pela contratação de novos elementos para as equipas CNAF, Sapadores Florestais e constituição das Brigadas de Sapadores Intermunicipais», de que a tabela 9 em anexo a esse relatório também se refere.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo da AGIF, IP

TIAGO
MARTINS DE
OLIVEIRA

Assinado eletronicamente
em 2021.05.19
às 20:34:52

(Tiago Oliveira)

Em anexo:

- Relatório sobre da primeira fase do projecto PLUS – plataforma interoperável
- Síntese de resultados 2018-2020
- Relatório SGIFR 2019

O Secretário-Geral

Marcelo Mendonça de Carvalho

Marcelo Mendonça de Carvalho



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

(daIV@tcontas.pt)

V/Ref.
Processo n.º 19/2019 - AUDIT |DAIV
Ofício S/8385/2021
de: 04/03/2021

N/Ref.
SAI_DGTF/2021/965 - DSJC
24/03/2021

Assunto: Processo de auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais

Exmo. Senhor,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe e na sequência do V. ofício com a ref.º. S8385/2021, através do qual foi esta Direção-Geral notificada para efeitos de eventual pronúncia sobre o teor do Relato elaborado no âmbito do processo de auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais ("DECIR"), informa-se V. Exa. do seguinte:

- i. O único elo de ligação entre o DECIR e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças corresponde ao exercício da função acionista, desde dezembro de 2019, da SIRESP, S.A., responsável pela operação do SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, que configura um dos sistemas de comunicações que serve o DECIR, não dispondo, por isso, esta Direção-Geral de informação para se pronunciar acerca dos investimentos realizados neste Dispositivo, bem como sobre os recursos que lhe estão afetos, tendo em conta que os mesmos se enquadram no âmbito da respetiva gestão.
- ii. Relativamente à aquisição pelo Estado Português das participações sociais da SIRESP, S.A., anteriormente detidas por acionistas privados, confirma-se que, face ao determinado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, adquiriu o Estado Português, através da DGTF, em 11 de abril de 2019, 16.500 ações representativas de 33% do capital social da sociedade SIRESP, S.A., através da celebração de contrato de dação em pagamento celebrado com a PARVALOREM, S.A., pelo valor de 2,7 M€. Já no que se refere à aquisição das restantes participações sociais detidas por acionistas privados, designadamente pela PT Móveis e pela Motorola Inc., assentou a mesma no estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 81-A/2019, de 17 de junho, nos termos do qual procedeu o Governo à reforma da estrutura institucional e organizativa do SIRESP, assente na transferência integral das funções relacionadas com a sua gestão, operação, manutenção, modernização e ampliação para a esfera pública. Assim, foram adquiridas pelo Estado português, através da DGTF, à data de 1 de dezembro de 2019, 26.050 ações, representativas de 52,1% do capital social da Sociedade à PT Móveis pelo valor de 5,4M€.



- acrescidos de 0,7M€ a título de juros, e 7.450 ações, representativas de 14,9 % do capital social da SIRESP, S.A. à Motorola, pelo montante de 1,6M€, a que acrescem 0,2M€ correspondentes a juros.
- iii. No âmbito do ponto 168. do extrato de Relato recebido é referido que *“o processo de aquisição das participações não foi precedido de quaisquer estudos ou fundamentação técnica que, na ótica do interesse público, incluisse uma análise de custo benefício (...) , tendo, designadamente, em conta que o sistema (na parte em que pertence à empresa, reverteria para o Estado em 2021”*. Ora, a este respeito, cabe salientar que, sem prejuízo dos fundamentos constantes da RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 81-A/2019, de 17 de junho, os quais consubstanciam o essencial da fundamentação apresentada para a aquisição da SIRESP, S.A. com base no interesse público, desconhece esta Direção-Geral se efetivamente foi elaborado algum estudo ou análise de custo benefício prévio à aquisição das mencionadas participações sociais.
- iv. No que concerne à reversão de parte do sistema pertencente à Empresa para o Estado, no termo do Contrato Siresp, conforme também referido no mencionado ponto 168., importa notar que esta é uma matéria que não se insere no âmbito da função acionista exercida por esta Direção-Geral, cabendo o seu acompanhamento ao Ministério da Administração Interna.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Maria João
Dias Pessoa
de Araújo

Digitally signed by Maria
João Dias Pessoa de Araújo
DN: c=PT, title=Diretora-
Geral, ou=Direção-Geral do
Tesouro e Finanças,
cn=Maria João Dias Pessoa
de Araújo
Date: 2021.03.25 23:41:39 Z

Maria João Araújo

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

TRIBUNAL DE CONTAS

Francisco MoledoE 4420/2021
2021/3/22

De: Manuel Couto <Manuel.Couto@siresp.pt>
Enviado: 11 de março de 2021 11:37
Para: Tribunal de Contas - DAIV
Assunto: RE: Auditoria o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais - Relato (Extrato)

Exmo. Senhor

Relativamente à análise efetuada pela SIRESP S.A. ao relatório enviado, temos somente uma sugestão de alteração do ponto 170, com a finalidade de dar ênfase aos ativos propriedade da SIRESP S.A. e ressaltando que os 18 geradores não são ativos da SIRESP, mas sim uma prestação de serviços por parte de uma empresa. Assim propomos a seguinte redação par ao ponto 170:

"Os ativos que fazem parte da empresa e que suportam a operação da Rede são: as antenas (551) e os respetivos centros de processamento; as Infraestruturas associadas; o sistema de redundância transmissão satélite (451) e de energia. Fazem parte ainda dos seus ativos, os Computadores de tráfego, o Centro de Gestão e Supervisão, os Centros de Despacho Nacional e Distritais, os Sistemas, subsistemas e Aplicações e 2 Estações Móveis."

Com os melhores cumprimentos,

Manuel Mateus Couto
Presidente do Conselho de Administração

Telefone: 217 925 101
Edifício Atrium do Saldanha
Praça Duque de Saldanha, n.º 1, piso 0 - freccções E e F
1050-094 Lisboa

De: Tribunal de Contas - DAIV [mailto:DAIV@tcontas.pt]
Enviada: 4 de março de 2021 17:38
Para: Manuel Couto <Manuel.Couto@siresp.pt>
Assunto: Auditoria o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais - Relato (Extrato)

Exm.ª Senhor

Presidente do Conselho de Administração da SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A

Encarrega-me a Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora de enviar a V. Exa., no âmbito da auditoria identificada em epígrafe, cópia do ofício n.º 8393 e do respetivo anexo,.

Mais informo que este expediente, atenta a situação pandémica, não será remetido por via postal.

Pel'O Diretor-Geral, por delegação de assinatura,

Com os melhores cumprimentos,

ANTONIO SOUSA | AUDITOR-COORDENADOR

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IV

TRIBUNAL DE CONTAS

Av. da República 65 1050-189 - Lisboa

T: +351 217945490 TM:

E: AntonioSousa@tcontas.ptW: www.tcontas.pt Facebook

Antonio Sousa

De: Observatório Técnico Independente <ObservatorioTecnicoIndependente@ar.parlamento.pt>
Enviado: 18 de março de 2021 13:49
Para: Antonio Sousa
Cc: fcastrorego3@gmail.com
Assunto: Observatório Técnico Independente | Comentário
Anexos: OTI-Comentário.pdf

TRIBUNAL DE CONTAS

E 4520/2021
2021/3/23



Exmo. Senhor
Dr. António Sousa,

Encarrega-me o Sr. Prof. Francisco Rego, na qualidade de Presidente do Observatório Técnico Independente, entre setembro de 2018 e dezembro de 2020, de enviar a V. Exa. o comentário ao Relato do Tribunal de Contas de Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais (DECIR)

Com os melhores cumprimentos,
Ana Valente

Observatório Técnico Independente
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Palácio de S. Bento | 1249-068 Lisboa, Portugal
Tel.: +351 21 3919 668 | ext. 11668
ana.valente@ar.parlamento.pt



Email secured by Check Point



Comentário ao Relato do Tribunal de Contas de Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais (DECIR)

O Observatório Técnico Independente (OTI) teve a oportunidade e o gosto de contribuir para o trabalho de auditoria ao Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais (DECIR) que foi realizado pelo Tribunal de Contas. Foi, assim, com muita expectativa que recebemos ofício do Senhor Diretor Geral, Dr. Paulo Nogueira da Costa que, em cumprimento do despacho exarado pela Senhora Conselheira Relatora do processo, nos remete o referido Relato de Auditoria para, querendo, nos pronunciarmos sobre o conteúdo do documento.

Não obstante o mandato do Observatório ter terminado oficialmente no final de 2020, tendo-me sido enviado ofício como Presidente do Observatório, reuni com todos os membros e foi unânime a decisão de preparar em conjunto a resposta que agora se envia. Foi também unânime o muito agrado com que os membros viram reconhecidos, através de frequentes referências no Relato, os trabalhos realizados por este Observatório, o que justificava ainda mais que apresentássemos nesta circunstância os nossos comentários.

O primeiro comentário não pode deixar de ser o reconhecimento de que o Relato do TC é um documento muito bem elaborado, que resulta de um trabalho de investigação e análise muito extenso e profundo. Por isso, para além desta expressão de reconhecimento se dirigir à Senhora Julza Conselheira Relatora, queremos que essa expressão releve o papel dos responsáveis pela coordenação e supervisão do Relato, Drs. António Sousa e Francisco Moledo, bem como a toda a equipa de auditoria pelo excelente trabalho realizado.

O segundo comentário refere-se ao âmbito do trabalho. Embora se pudesse esperar que a motivação principal do trabalho do TC fosse quase exclusivamente a análise da gestão financeira, em especial dos fundos públicos, por parte das entidades envolvidas, o documento debruça-se sobre o modo de funcionamento do sistema no seu conjunto e avalia os seus resultados, mesmo do ponto de vista operacional, numa preocupação muito salutar de contribuir para a melhoria do desempenho geral. A auditoria avaliou o grau de implementação das medidas governamentais tomadas após os incêndios de 2017 e a eficácia do DECIR "enquanto instrumentos de planeamento, organização, coordenação e comando operacional para o combate aos incêndios rurais". A auditoria cobre assim, muito para além do que o nome do Relato sugere, outros aspetos do sistema de gestão de fogos, da prevenção ao combate. No entanto, esta situação é, simultaneamente, uma qualidade e um defeito da Auditoria. Uma qualidade porque vai para além do âmbito expectável pelo título do Relato. Mas é também um defeito porque, criando depois a expectativa de que o objeto já não seria só o DECIR, mas o sistema no seu conjunto, deixa por tratar, ou considera com menos profundidade, algumas das principais componentes decisivas para o sistema relacionadas com a fase de prevenção estrutural, desde o ordenamento da paisagem e a gestão florestal ao restauro após fogo, onde a intervenção de

entidades como o Instituto para a Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) é central.

O terceiro comentário prende-se com a metodologia de trabalho utilizada na preparação do Relatório. É uma metodologia de trabalho própria, muito adequada e bem descrita no Anexo 1, baseada em resultados, respondendo a questões particulares relativas a objetivos, e nos instrumentos de monitorização e avaliação do impacto no sistema. Destacamos que os documentos produzidos pelo OTI foram considerados em diversas partes do Relatório, contribuindo para fundamentar algumas das conclusões retiradas do ponto de vista técnico e factual. Regista-se a dificuldade, também sentida pelo OTI, de avaliação dos custos inerentes a cada uma das fases do processo de gestão dos fogos rurais, nomeadamente no que se qualifica, de uma forma simplificada, como prevenção e combate. Os dados apresentados pela Agência para a Gestão de Fogos Rurais (AGIF) sobre os valores relativos a estes custos nos últimos anos não são suficientemente fundamentados, não existindo um sistema de gestão que permita apurar de forma clara e transparente os custos associados às diversas fases do processo. Esta falha limita de forma muito significativa a capacidade de análise e avaliação do sistema e a Auditoria identifica claramente essa fragilidade.

No que respeita às conclusões da Auditoria TC estas dizem respeito na sua generalidade a temas que também o OTI identificou como prioritários, que tem vindo a analisar e sobre os quais tem tomado posição desde a sua criação em 2018. Destacam-se alguns aspetos importantes de avaliação da situação atual do sistema que a Auditoria refere e com os quais o OTI se identifica em pleno:

- Continua a faltar uma visão integrada do sistema, persistindo nalguns setores as perspetivas das diversas instituições e sectores, como é observado, por exemplo, na falta de uniformidade das diretivas operacionais.
- A anunciada reforma do sistema, preconizada em 2017 e que deveria ser concretizada a partir da AGIF, não se encontra realizada. O atraso na reforma, nomeadamente do sistema de gestão integrada dos fogos rurais e a falta de operacionalização de algumas das medidas anunciadas, têm sido também matérias recorrentes nos pareceres do OTI.
- Há um inexplicável atraso na estruturação do sistema de formação dos agentes do SGIFR, sendo que esta é uma das matérias mais relevantes para o bom desempenho de todo o sistema, como o OTI tem por diversas vezes alertado.
- Constata-se um reforço de meios afetos ao DECIR e melhorias na coordenação, apoio à decisão, planeamento e capacitação, embora se identifiquem várias áreas que requerem aperfeiçoamento, evitando a precariedade dos agentes e promovendo a maior integração e simplificação dos sistemas de informação e comunicação e evolução tecnológica.
- Regista-se uma evolução muito positiva na redução do número de incêndios, na proteção das vidas humanas e na gestão do risco pela população, mas as alterações do clima e a

continuada vulnerabilidade na gestão da vegetação e do território "não garantem a sustentabilidade dessa trajetória".

- Continuam a verificar-se falhas significativas ao nível da monitorização e avaliação dos processos e dos resultados. Na análise que o OTI fez dos grandes incêndios de 2018 e 2019 foram identificados problemas ao nível das operações de combate que importaria melhorar. Também noutros aspetos da cadeia de processos, como na recuperação de áreas ardidas a monitorização e avaliação foram considerados pelo OTI instrumentos essenciais para a melhoria da intervenção. A importância que o Relato atribui à monitorização e avaliação é outro dos aspetos a relevar.
- As mesmas falhas são detetadas na monitorização e avaliação do próprio sistema. Não existe um modelo adequado de planeamento, de monitorização e de avaliação do sistema, sendo que uma boa parte desta função está atribuída a uma entidade, a AGIF, que é por sua vez a responsável última pelo desenho do sistema e pela sua implementação. A dificuldade na monitorização do sistema pela ausência da definição de processos e indicadores quantificáveis e a indefinição de atores é igualmente matéria de preocupação do OTI. A importância da avaliação do sistema foi, aliás, a razão fundamental para a criação do OTI e é tanto mais importante quanto mais significativos forem os recursos postos à disposição do sistema. A indicação de que fundos Europeus associados à recuperação económica serão numa parte significativa aplicados na área da gestão da floresta, da paisagem e dos incêndios rurais torna a importância da monitorização e avaliação ainda mais determinantes.

No que diz respeito ao que não está no Relato, importa indicar que a Auditoria ao DECIR está muito desenvolvida e completa, mas que, se a perspetiva for entendida de forma mais abrangente como uma análise a todo o sistema, há componentes que deveriam ser obrigatoriamente consideradas com a adequada profundidade, em particular aquelas que se relacionam com o território, os combustíveis, a floresta e a paisagem.

Assim, se for considerada a recomendação feita pelo Tribunal de Contas à Assembleia da República, para que, nesta fase de edificação do SGIFR e do PNGIFR, prorogue o mandato do Observatório Técnico Independente "de modo a que continue a ser assegurada uma avaliação independente da gestão dos incêndios rurais", o OTI terá todo o interesse e gosto em contribuir, com conhecimentos técnicos e independência, para uma eventual Auditoria do TC a todo o sistema.

Francisco Castro Rego

Presidente do Observatório Técnico Independente (2018 – 2020)