

Auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e aos respetivos Planos Operacionais Municipais

Município de Pombal



RELATÓRIO N.º 01/2019

2.ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE
CONTAS

ÍNDICE GERAL

SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA.....	8
CONCLUSÕES	9
RECOMENDAÇÕES	15
AUDITORIA AOS PMDFCI E AOS RESPETIVOS POM – MUNICÍPIO DE POMBAL	19
1. Introdução.....	19
2. Enquadramento e responsáveis	20
3. Objetivos, âmbito e metodologia.....	23
4. Exercício do Contraditório	25
5. Análise e observações.....	27
5.1 Caracterização do concelho	27
5.2 Função do PMDFCI.....	29
5.2.1 Enquadramento temporal e territorial.....	29
5.2.2 Relevância do PMDFCI na estratégia municipal de defesa da floresta.....	42
5.2.3 A estratégia municipal no âmbito da floresta.....	43
5.2.4 O papel das entidades com responsabilidade no PMDFCI	46
5.3 A execução do PMDFCI	50
5.3.1 Despesa prevista e executada por áreas de intervenção ou eixos	51
5.3.2 Identificação e caracterização dos instrumentos de financiamento.....	54
5.3.3 Verificações físicas e documentais	54
5.3.4 Monitorização da execução do PMDFCI.....	55
5.3.5 Dificuldades na execução do PMDFCI	55
5.3.6 Execução de ações no âmbito da defesa da floresta	56
5.4 Limitações e fragilidades do PMDFCI	62
5.5 Resultados de auditoria	70
6. Vista ao Ministério Público	78
7. Emolumentos.....	78
8. Decisão.....	79
ANEXO I – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	81



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Seleção de municípios do distrito de Leiria.....	24
Quadro 2 – Contraditório	26
Quadro 3 – Ações previstas por eixos do PMDFCI	51
Quadro 4 – Previsão e execução das medidas do PMDFCI da responsabilidade do MdP.....	52
Quadro 5 – Análise de contratos de aquisição de serviços	55
Quadro 6 – Despesa com a gestão e conservação da floresta	57
Quadro 7 – Despesa municipal com a AHBVP.....	60

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios	22
Figura 2 – Novas edificações em área florestal de muito baixa, baixa ou média perigosidade.....	38
Figura 3 – O conceito de área edificada consolidada	38
Figura 4 – Principais marcos no PMDFCI de Pombal.....	41
Figura 5 – Linhas de atuação municipal no âmbito da floresta.....	44
Figura 6 – A defesa da floresta no âmbito municipal.....	47
Figura 7 – Entidades que constituem a CMDF de Pombal.....	47
Figura 8 – Parcerias do MdP no âmbito da floresta	58

SIGLAS

Sigla	Significado
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AHBVP	Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Pombal
AMP	Assembleia Municipal de Pombal
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APFP	Associação de Produtores Florestais de Pombal
BVP	Bombeiros Voluntários de Pombal
CAOF	Comissão de Acompanhamento das Operações Florestais
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDOS	Centro Distrital de Operação e Socorro
CEFF	Comissões Especializadas de fogos florestais
CEI	Contratos Emprego Inserção
CIM	Comunidade Intermunicipal
CIMRL	Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria
CMDF	Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
CMDFCI	Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
CME	Centro de Meios Aéreos
CMP	Câmara Municipal de Pombal
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
COS	Carta de Ocupação de Solos
DAFM	Divisão de Administração e Finanças Municipais
DECIF	Dispositivo de combate aos fogos florestais
DFCI	Defesa da Floresta Contra Incêndios
DGRF	Direção Geral dos Recursos Florestais
DR	Diário da República
DUPRU	Divisão de Urbanismo, Planeamento e Reabilitação Urbana
EDP	Energias de Portugal
EIP	Equipa de Intervenção Permanente
ESF	Equipa de Sapadores Florestais
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFP	Fundo Florestal Permanente

Sigla	Significado
FGC	Faixas de Gestão Combustível
GIPS	Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro da GNR
GMPC	Gabinete Municipal de Proteção Civil
GNR	Guarda Nacional Republicana
GTF	Gabinete Técnico Florestal
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional Estatística
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IP	Infraestruturas de Portugal
ISC	Instituição Superior de Controlo
JF	Junta de Freguesia
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MAR	Manual de Auditoria de Resultados
MdP	Município de Pombal
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Efeitos Estatísticos
OE	Orçamento de Estado
OPA	Oferta Pública de Aquisição
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
PGF	Plano de Gestão Florestal
PDDFCI	Plano Distrital de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PMDFCI	Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PMEPC	Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil
PMIF	Plano Municipal de Intervenção na Floresta
PNDFCI	Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
POM	Plano Operacional Municipal
PROF	Plano Regional de Ordenamento Florestal
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
RCM	Resolução de Conselho de Ministros

Sigla	Significado
RDFCI	Rede de Defesa da Floresta Contra Incêndios
REN	Redes Energéticas Nacionais
RJAAR	Regime Jurídico das ações de arborização e rearborização
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RPFGC	Rede Primária de Faixas de Gestão Combustível
RVF	Rede Viária Florestal
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente da GNR
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNDFCI	Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
VAB	Valor Acrescentado Bruto
ZIF	Zona de Intervenção Florestal



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

(Auditora-Coordenadora)

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins

(Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Élia Almeida

(Técnica Verificadora Superior)

Dora Trindade

(Técnica Superior)

CONCLUSÕES

Elaboração, aprovação e implementação do PMDFCI

1. Apesar do carácter obrigatório da elaboração, execução e atualização do PMDFCI, o Município de Pombal não dispôs de Plano aprovado desde o final de 2014, optando por não introduzir as alterações exigidas pelo ICNF, relacionadas com as regras das novas edificações em espaço florestal. Esta situação teve como consequência a perda de acesso aos apoios da Administração Central e da União Europeia, no âmbito da floresta (§§ 39, 40, 44, 48, 49, 63, 74, 131).
2. A proposta de PMDFCI para 2015-2019, que, com exceção das regras para novas edificações e algumas inconsistências apontadas pelo ICNF no âmbito da cartografia, cumpria genericamente com o conteúdo preconizado no Guia Técnico do PMDFCI, apresentava um conjunto de fragilidades passíveis de gerar um efeito potencialmente negativo em termos de eficácia:
 - a. As ações inscritas no Plano de Ação e a respetiva proporção (de meios e de despesa) não estavam sustentadas na análise das causas dos incêndios florestais, ao nível local, e das motivações que lhes estão subjacentes (§§ 110, 111, 125, 147-149);
 - b. Alguns dados de natureza geográfica que lhe serviram de base, como a Carta de Ocupação dos Solos, não eram os mais recentes, o que era suscetível de afetar a adequação das ações, mas também a eficácia da ação operacional de combate aos incêndios (§§ 110, 130);
 - c. A execução de algumas ações era partilhada por várias entidades, o que não permitia uma definição clara da responsabilidade de cada uma e das suas metas específicas (§§ 84, 107);
 - d. A estimação do custo das ações não assumia a precisão desejável, não efetuando uma aproximação aos preços de mercado ou ao custo das atividades, existindo mesmo algumas ações sem custo estimado (§§ 84, 86);
 - e. As metas de execução das ações no âmbito da gestão de combustível não previam abranger anualmente todas as áreas com necessidade de intervenção, inclusivamente no caso dos proprietários de terrenos em torno das edificações (§§ 84, 126-128).
3. Na prática, o Município não densificou as orientações do Guia Técnico, desenvolvendo os conteúdos e acrescentando outras ações que lhe pudessem conferir maior operacionalidade e

eficácia¹, a partir de uma adequada análise do contexto e causas dos incêndios florestais no concelho (§§ 125, 148, 149, 152).

Funcionamento da estrutura local de Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI)

No período em análise, e perante um quadro de inexistência de PMDFCI aprovado nos termos legais, constatou-se que:

4. O Gabinete Técnico Florestal funcionou com um técnico superior e esteve funcionalmente acoplado na divisão também responsável pelo planeamento e pelo sistema de informação geográfica. O Município dispôs também de uma Equipa de Sapadores Florestais e recrutou colaboradores através dos Contratos Emprego Inserção do IEFP (§§ 80, 138).
5. A Comissão Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (CMDf) não apresentou a composição mais adequada, dada a ausência do Comandante Operacional Municipal, cuja participação é determinada por lei desde 2009, e de representantes das entidades gestoras de infraestruturas e redes de energia, cuja participação passou a ser legalmente obrigatória desde 2017, embora já antes pudessem ser convidados (§ 79).
6. A CMDf não exerceu o seu papel no âmbito do acompanhamento, monitorização e execução do PMDFCI, reunindo apenas uma vez por ano (quando o PNDfCI preconiza 4 reuniões) e, ao contrário do previsto no Regulamento do PMDFCI, não produziu o relatório de monitorização anual do PMDFCI, nem aprovou a atualização do Plano Operacional Municipal, em 2016 e 2017 (§§ 54, 64; 76, 112, 131, 137, 153).
7. A estratégia local de DFCI, nomeadamente a que decorreu da execução do PMDFCI proposto, não dispõe de uma estrutura funcional de atribuições, não estando institucionalizados os responsáveis pela execução das ações, pelo reporte e pela monitorização e controlo². Consequentemente, a figura de coordenador do Plano (que cabe ao Presidente da Câmara Municipal) tem uma existência essencialmente formal, não sendo a execução global do PMDFCI, por norma, analisada em sede de Câmara Municipal ou reportada à Assembleia Municipal (§§ 82, 108).

¹ O PMDFCI proposto prevê ações (e estima metas e despesa) a realizar por entidades públicas, empresas e proprietários particulares, sem o fazer acompanhar de mecanismo eficaz que garanta a sua efetiva monitorização e execução ou permita apurar o seu nível de execução global.

² As ações realizadas pelo Município e contratadas ou protocoladas com entidades externas, nomeadamente no âmbito da gestão de combustível, são acompanhadas pelo Gabinete Técnico Florestal e objeto de relatórios de execução, seguindo uma lógica essencialmente de controlo interno.

8. Sendo o PMDFCI o instrumento operacional da DFCI ao nível local, onde consta o planeamento integrado da intervenção das entidades capacitadas ao nível da prevenção, sensibilização, vigilância, deteção e supressão, não é compreensível que a divergência entre Município e ICNF sobre um aspeto específico de ocupação do espaço florestal (as regras para as novas edificações) tenha hipotecado, na prática, a adoção do PMDFCI, afetando os resultados das ações e a resposta e a interação operacional, nessa sede, de todas as entidades envolvidas na execução do Plano e no dispositivo de combate a incêndios (§§ 44, 113, 131).

Estratégia, ações e investimento municipal na DFCI

9. Não obstante a não aprovação do PMDFCI, o Município conferiu uma significativa relevância à floresta, considerada uma fileira estratégica para o equilíbrio socioeconómico a nível local. Este facto consubstanciou-se no conjunto de iniciativas que promoveu ou em que participou, nas ações de gestão e defesa da floresta que vem executando e no montante de receitas próprias que despendeu nessas ações ou em apoios a entidades com responsabilidades na defesa da floresta³:
- Entre 2015 e 2017, gastou €m 317 em ações diretamente relacionadas com o Plano de Ação proposto no PMDFCI, quase duas vezes mais do que o que havia previsto, mas que, ainda assim, representam apenas 0,27% da despesa municipal. Se incluirmos outras ações realizadas no âmbito da floresta o montante ultrapassa o €M 1 (0,9% da despesa), a que se somam €m 909 atribuídos à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Pombal (§§ 95, 96, 100).
 - A estratégia municipal envolveu um conjunto de parcerias com entidades com algum grau de especialização na prossecução daqueles fins e com meios disponíveis o que, em teoria, permite uma maior amplitude de ação e uma otimização dos recursos e competências, embora tornem mais complexa a avaliação global da economia e eficiência da despesa pública (§§ 97, 98, 146).
 - No âmbito da gestão de combustível, o Município para além da atividade da própria Equipa da Sapadores Florestais (ESF) e da aquisição de serviços, estabeleceu contratos interadministrativos com as Juntas de Freguesia, que dispõem de meios que podem afetar à limpeza dos terrenos, apoiou a ESF da Associação de Produtores Florestais de Pombal (APFP), aproveitando a capacidade instalada e experiência técnica da entidade, e recorreu aos Contratos Emprego Inserção do IEFP (§§ 97, 98).

³ Na análise aos valores apurados deve ter-se em consideração o facto de a contabilidade de custos, tal como se encontra implementada, não permitir ainda um exato apuramento por atividades ou programas.

- d. O Município organizou ainda a Feira Nacional da Floresta, apoiou equipas de voluntários vocacionadas para a prevenção (as “Brigadas Autárquicas”) e apostou em ações generalizadas de sensibilização em torno da floresta (§§ 69, 80).
10. Apesar de não ter existido um PMDFCI em vigor no período em análise, verificou-se, ainda assim, a realização de um conjunto de ações de proteção e defesa da floresta, diretamente ou através de parcerias ou contratação externa⁴ que superaram largamente (em quantidade e em valor) as metas previstas na proposta de PMDFCI (§§ 85, 86, 140).

Monitorização da execução e avaliação dos resultados

11. As ações de DFCI realizadas no âmbito municipal, e nomeadamente aquelas que constam dos eixos de atuação do PMDFCI proposto pelo Município, não foram objeto de um processo global de acompanhamento, monitorização e avaliação de resultados construído em torno no Plano de Ação do PMDFCI, ao qual não foi conferida qualquer função estratégica ou operativa (§§ 82, 135).
12. Embora o PCM seja o coordenador e gestor do PMDFCI, o Município não dispõe de informação relativa à execução das ações cuja responsabilidade cabia a outras entidades, que representavam cerca de 92% da despesa prevista, com destaque para a gestão de combustível a cargo de proprietários privados e empresas (§§ 84, 85, 108, 114, 141).
13. A inexistência de um resultado global da execução das medidas de DFCI prejudica a avaliação da adequação das ações, inviabiliza a introdução de processos de melhoria e não permite estimar o impacto das ações realizadas na diminuição das ignições e das áreas ardidadas, não estando, portanto, reunidas condições mínimas para apreciar a eficácia do PMDFCI proposto (§§ 109, 143, 145).

Conformidade dos procedimentos de despesa e controlo interno

14. O Município dispõe de Norma de Controlo Interno atualizada em 2017, não existindo normas de aplicação específica no âmbito da elaboração ou execução dos PMDFCI (§§ 139, 142, 143).
15. A análise, por amostragem, aos contratos de aquisição de serviços no âmbito da defesa da floresta não suscitou reservas em termos de procedimentos que, em função dos montantes envolvidos ou da natureza da contraparte (empresa municipal), redundaram no recurso ao ajuste direto (§§ 90, 134).

⁴ Parcerias com a APFP, as Juntas de Freguesia, a empresa municipal PMUGest, ou o GIPS da GNR. A contratação externa foi opção em parte substancial das ações de gestão de combustível e de manutenção da rede viária florestal.

Compatibilização dos objetivos de DFCI e eficácia das ações

16. Para o Município, as correções exigidas pelo ICNF para aprovar o PMDFCI proposto em 2015 limitavam a estratégia de planeamento vertida no Plano Diretor Municipal e inviabilizavam grande parte das iniciativas de edificação em espaço florestal, na medida em que colidiam com a interpretação (mais ampla) do conceito de área urbana consolidada e impunham a existência de uma faixa mínima de 50 metros para os limites do terreno nas novas edificações em espaço florestal classificado com risco médio, baixo ou muito baixo de incêndio (§§ 48-51, 62).
17. O n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na formulação em vigor à data, permitia a definição pelo PMDFCI das regras para as novas edificações (que podiam ser diferentes, portanto, das aplicáveis na ausência de Plano), pelo que o ICNF fez uma interpretação restritiva da disposição legal, considerando que os 50 metros constituíam um mínimo de segurança e que seria injusto viabilizar a transferência do ónus da gestão de combustível para terceiros (§§ 42, 44, 45, 75).
18. Mesmo sem PMDFCI aprovado, o Município considerou em vigor as componentes relativas ao risco/perigosidade e aos condicionalismos à edificação contidas no PMDFCI de 2009, depois de ter obtido o parecer do ICNF nesse sentido. Esta interpretação não tem suporte legal, dado que o período de vigência que consta do Regulamento é de 5 anos, não reconhecendo exceções (§§ 52-54).
19. A regulação das novas edificações em espaço florestal, tal como outras regras no âmbito do planeamento do território, tenderá a ser mais eficaz se estiver plasmada nos diplomas e planos que têm por objeto essa temática. Já o PMDFCI necessita de ver otimizadas as suas características analíticas e operativas, de forma a contribuir para uma estratégia de DFCI mais flexível e eficaz (§§ 60, 109, 112).
20. A compreensível normalização da estratégia de DFCI a nível nacional não pode significar uma perda de capacidade de adaptação às realidades locais que iniba a deteção e prossecução das ações mais eficazes para atingir os objetivos operacionais e estratégicos do PNDFCI (§§ 48, 106, 118, 119, 129).

RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração a análise efetuada no presente Relatório e as conclusões obtidas, recomenda-se à Câmara Municipal de Pombal e ao seu Presidente, que providenciem:

1. Pela implementação de uma solução que permita acompanhar e monitorizar a execução do PMDFCI e que inclua, nomeadamente:
 - a) a definição do conjunto de responsáveis pela sua execução, onde estejam representadas as entidades com intervenção direta no Plano de Ação;
 - b) o envio, às entidades responsáveis pela execução do Plano de Ação, de um documento que consubstancie uma carta de responsabilidades, contendo as metas e o cronograma que lhes é aplicável;
 - c) a adoção de um instrumento global de monitorização da execução do Plano de Ação, que contenha, nomeadamente, um cronograma com a desagregação infra-anual das ações planeadas e a evolução da sua execução, incluindo correções e desvios, face às metas e ao orçamento⁵;
 - d) o reporte periódico (infra-anual) da equipa de responsáveis pela execução do PMDFCI ao PCM, que inclua a evolução da execução das ações (com evidências), a demonstração da necessidade de ajustamento em ações planeadas e eventuais propostas para novas ações a integrar o Plano;
 - e) a elaboração do relatório anual de monitorização do PMDFCI e a sua apresentação à CMDF, nos termos estabelecidos no n.º 4 do artigo 5.º do Despacho n.º 443-A/2018, de 05.01., do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural.
2. Pela inclusão dos aspetos mais relevantes do reporte da execução do PMDFCI, referido na alínea d) da recomendação anterior, na informação a prestar periodicamente à Assembleia Municipal de Pombal, ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do art.º 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.
3. No sentido de garantir a representatividade e operacionalidade da CMDF, nomeadamente:
 - a) promovendo reuniões regulares, nos termos previstos na legislação aplicável;
 - b) proporcionando a aprovação da atualização anual do POM no período estipulado para o efeito na legislação aplicável;

⁵ Este instrumento de monitorização deverá permitir satisfazer as várias necessidades de reporte e permitir fundamentar o relatório de monitorização anual referido na alínea e), devendo enquadrar-se, posteriormente, na solução que venha a ser criada, pelo ICNF, para o conjunto dos municípios.

- c) conformando a sua composição com o estipulado na redação atual do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06, e exercendo a faculdade de integrar representantes de outras entidades que tenham responsabilidade na execução das ações do Plano de ação do PMDFCI.
4. Pelo aumento da eficácia da estratégia municipal para a floresta, nomeadamente:
- a) dotando a área responsável pelas funções atribuídas aos Gabinetes Técnicos Florestais, das condições e dos meios necessários à programação, ao acompanhamento, à monitorização e ao controlo da execução das ações do Plano que sejam da responsabilidade direta e indireta do MdP;
 - b) promovendo uma organização funcional e operativa que permita que a área técnica florestal beneficie das sinergias de relacionamento com as áreas responsáveis pelo planeamento e ordenamento do território, pelos sistemas de informação geográfica e pelas novas tecnologias.
5. Pelo reforço da qualidade do PMDFCI, nomeadamente através:
- a) do estudo do contexto e das causas específicas que estão na origem dos incêndios no concelho, procurando incluir novas ações em função dos resultados obtidos, e privilegiando as que procurem responder, de forma direta, às causas que geraram maior impacto;
 - b) da utilização, na elaboração do Plano, dos dados de natureza geográfica mais recentes disponíveis no mercado (nomeadamente a cartografia), referenciando as fontes desses dados;
 - c) da inclusão, no Plano de Ação, de todas as ações que o MdP esteja a (ou pretenda) desenvolver relacionadas com a DFCI, desde que enquadradas no propósito do PMDFCI, de forma a reforçar o seu papel como instrumento centralizador da estratégia de DFCI;
 - d) da criação de sub-ações específicas, a partir da desagregação das ações que constem no Plano de Ação como sendo da responsabilidade de mais de uma entidade, definindo, de forma objetiva, o âmbito e a dimensão da intervenção de cada uma delas;
 - e) da definição clara, no Plano de Ação, da entidade a quem cabe assegurar o financiamento de cada ação ou sub-ação, bem como da avaliação da disponibilidade financeira previsível e da origem do financiamento (receitas próprias, do OE ou da EU);
 - f) da inclusão, no Plano de Ação, dos critérios utilizados na definição das metas anuais de cada ação e na estimativa dos seus custos.

6. Pela alteração do Plano de Ação no sentido de garantir que as ações de gestão de combustível da responsabilidade do MdP abranjam, anualmente, todas as áreas com necessidade de intervenção.
7. No sentido de conformar o PDM de Pombal às regras relativas à edificação em espaço rural que constam do Decreto-Lei n.º 124/2006, na sua redação atual.
8. Pela criação de uma solução que permita o conhecimento, em tempo real, das características dos pedidos de edificação em espaço rural viabilizados e inviabilizados, incluindo o respetivo motivo.
9. Pela criação das condições que permitam a emissão dos pareceres solicitados pelo ICNF ao MdP relativos à florestação do espaço rural e o conhecimento, em tempo real, das características dos pedidos, dos pareceres e das decisões.
10. Para que a parametrização da contabilidade analítica adotada no MdP permita o apuramento da despesa afeta à execução do PMDFCI, bem como dos custos incorridos com a atualização do Plano e com o acesso à informação geográfica.
11. Pela divulgação periódica, ao público em geral, das regras a cumprir e ações a implementar por cada um dos agentes responsáveis pela execução das ações constantes do Caderno II do PMDFCI, bem como o grau de execução das ações registado no último ano.
12. Pelo recurso às novas tecnologias para maximizar a utilidade operacional da informação disponibilizada no POM e para incrementar a sua atualidade e a eficácia no apoio à decisão.
13. Pela inclusão da execução da componente do PMDFCI que compete ao Município no âmbito dos respetivos planos e relatórios anuais de atividades (nos termos do n.º 4.º do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na sua redação atual).
14. Pela implementação de uma fórmula transparente de cálculo dos apoios a conceder à AHBVP a coberto das atribuições de Proteção Civil do Município, que esteja relacionada com a quantidade e qualidade dos serviços a prestar pelo Corpo de Bombeiros, no âmbito das suas atividades exclusivas, bem como de mecanismos de acompanhamento e controlo da sua execução.

AUDITORIA AOS PMDFCI E AOS RESPETIVOS POM – MUNICÍPIO DE POMBAL

1. Introdução

1. A auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) e aos respetivos Planos Operacionais Municipais (POM)⁶ dará origem a relatórios individuais para vários municípios selecionados e a um relatório global, onde se avaliará a aptidão dos PMDFCI para gerar as adequadas alterações estruturais no planeamento do território e na prevenção, bem como a sua eficácia na Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI)⁷.
2. O presente Relatório, que diz respeito ao Município de Pombal (MdP), visa concluir sobre a apropriada elaboração e atempada aprovação do PMDFCI, a adequação, eficácia e grau de execução das medidas constantes dos seus eixos de atuação⁸ e proporcionar a apreciação do desempenho das entidades intervenientes, tendo como horizonte temporal os exercícios de 2015 a 2017⁹.
3. O desenvolvimento da ação decorreu de acordo com o estabelecido no Regulamento do Tribunal de Contas (TC) e a metodologia de trabalho e procedimentos seguiram, no aplicável, o Manual de Auditoria de Resultados (MAR)¹⁰. Na fase de planeamento foram definidos os objetivos e as questões de auditoria, estabelecidos os critérios de seleção dos municípios a auditar ou a fornecer informação e projetados os trabalhos de campo, culminando na aprovação do Plano Global de Auditoria (PGA)¹¹.
4. O trabalho de campo decorreu de 27.06 a 05.07 de 2018, tendo todos os responsáveis do MdP envolvidos, nomeadamente o Senhor Presidente da Câmara Municipal (PCM) e os interlocutores do Gabinete Municipal de Proteção Civil (GMPC), das Divisão de Urbanismo, Planeamento e Reabilitação Urbana (DUPRU), da Divisão de Administração e Finanças Municipais (DAFM) e do Gabinete Técnico Florestal (GTF), demonstrado um elevado grau de colaboração na prestação de informação e no fornecimento de documentação.

⁶ Ação que consta do Programa de Fiscalização da 2ª secção para o ano 2018, aprovado em plenário da 2ª secção do Tribunal de Contas, de 25/01 (Resolução nº 3/18 – 2ªS).

⁷ Este relatório beneficiará também das conclusões resultantes da análise de informação recolhida, por ofício, junto de mais 22 municípios.

⁸ O aumento da resiliência do território aos incêndios nacionais; a redução da incidência dos incêndios; a melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios; a recuperação e reabilitação dos ecossistemas; e a adaptação de uma estrutura orgânica funcional e eficaz.

⁹ Para determinadas observações, e para melhor prosseguir os objetivos da auditoria, foi necessário analisar o período desde 2004.

¹⁰ Aprovados, respetivamente, em 24.01.2018 e 29.09.2016. O MAR segue as diretrizes da INTOSAI, que têm em conta a experiência e as melhores práticas das Instituições Superiores de Controlo (ISC).

¹¹ Aprovado por despacho do Juiz Relator, de 02.05.2018.



5. Foram também ouvidos, em reunião de trabalho, o Senhor Vogal do Conselho Diretivo do Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), bem como o Chefe de Divisão da Defesa da Floresta e Valorização das Áreas Públicas e uma Técnica Superior daquele Instituto, que prestaram os esclarecimentos solicitados e demonstraram total disponibilidade. A análise da intervenção do ICNF no âmbito dos PMDFCI far-se-á no relatório global da ação, constando deste Relatório parcelar algumas referências à sua atuação relativamente ao PMDFCI, e ao POM, do MdP.
6. Na estrutura do Relatório, o enquadramento do âmbito, os objetivos da ação e a apresentação da metodologia antecedem o ponto que reporta a análise e observações de auditoria.

2. Enquadramento e responsáveis

7. O Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 65/2006, de 26.05, enuncia a estratégia e determina os objetivos, as prioridades e as intervenções a desenvolver no âmbito da DFCI e define a integração entre os vários níveis territoriais, incluindo os PMDFCI¹². O Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06¹³, estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI), onde se inclui a elaboração, execução e revisão dos PMDFCI¹⁴.
8. Os PMDFCI contêm a estratégia municipal de DFCI¹⁵ e operacionalizam, a nível local e municipal, as normas contidas na legislação de DFCI¹⁶, definindo as ações necessárias, nomeadamente ao nível da prevenção, mas também a previsão e programação integrada das intervenções das entidades

¹² “As Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (CMDFCI), apoiadas por Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) e pelos Serviços Municipais de Protecção Civil (SMPC) deverão desenvolver os Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI), que são executados pelas diferentes entidades envolvidas e pelos proprietários e outros produtores florestais, transferindo para o seu território de influência a concretização dos objectivos distritais, regionais e nacionais da Defesa da Floresta Contra Incêndios.”

¹³ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 17/2009, de 14.01, 114/2011, de 30.11, e 83/2014, de 23.05 e pela Lei n.º 76/2017, de 17.08.

¹⁴ Este diploma revoga o Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30.06, que estabelecia as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios, onde se incluíam planos de defesa da floresta de âmbito municipal, e que, por sua vez, havia revogado o Decreto-Lei n.º 423/93, de 31.12, que criara os Planos Municipais de Intervenção na Floresta (PMIF).

¹⁵ “O PMDFCI visa estabelecer a estratégia municipal de defesa da floresta contra incêndios (DFCI), através da definição de medidas adequadas para o efeito e do planeamento integrado das intervenções das diferentes entidades, de acordo com os objetivos estratégicos decorrentes do Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI), em consonância com os respetivos Plano Regional de Ordenamento Florestal e com o Plano Distrital de Defesa da Floresta contra Incêndios (PDDFCI).” Cf. artigo 2.º do Regulamento do PMDFCI.

¹⁶ “O PMDFCI visa operacionalizar ao nível local e municipal as normas contidas na legislação DFCI, em especial no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (...)”. Cf. n.º 1 do artigo 3.º Regulamento do PMDFCI.

envolvidas¹⁷ e dispõem de um carácter obrigatório¹⁸, sendo que a sua não aprovação priva os municípios do direito a subsídio ou benefício outorgado pelo Estado no âmbito da DFCl e da gestão florestal¹⁹.

9. O PMDFCl dispõe de três componentes, o Diagnóstico (Caderno I), o Plano de ação (Caderno II) e o POM (Caderno III), que constitui a componente operacional, nomeadamente no que concerne às ações de vigilância, de 1.ª intervenção, de combate e de rescaldo, devendo dispor de todos os dados pertinentes para o apoio à tomada de decisão atualizados, nomeadamente os meios e recursos, os contactos e a cartografia²⁰. Mesmo que não exista um PMDFCl aprovado, o POM deverá ser elaborado e atualizado anualmente, nos moldes previstos no PNDfCl²¹.
10. A responsabilidade pela elaboração dos PMDFCl começou por ser atribuída às Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (CMDf) ²², criadas em 2004²³. Posteriormente, a elaboração passou para os Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) dos municípios, no âmbito da transferência de atribuições no domínio da prevenção e defesa da floresta²⁴, ficando a CMDf de

¹⁷ Cf. n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

¹⁸ De acordo com o n.º 5 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, “A elaboração, execução e actualização dos PMDFCl tem carácter obrigatório, devendo a câmara municipal consagrar a sua execução no âmbito do relatório anual de actividades.”

¹⁹ Na atual redação do n.º 11 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 (n.º 10 do artigo 10.º na redação original).

²⁰ De acordo com o artigo 7.º de Regulamento do PMDFCl, “A operacionalização do PMDFCl, em particular para as ações de vigilância, deteção, fiscalização, 1.ª intervenção, combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio, concretiza-se através do POM, que particulariza a execução destas ações sendo constituído por: a) Meios e recursos; b) Contactos; c) Setores territoriais DFCl e locais estratégicos de estacionamento para as ações de vigilância e deteção, 1.ª intervenção, combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio; d) Cartografia de apoio à decisão.”

²¹ “A operacionalização dos PMDFCl, em particular para as acções de vigilância, deteção, fiscalização, 1ª Intervenção e combate, é concretizada através de um “Plano Operacional Municipal (POM)”, que particulariza a execução destas acções de acordo com o previsto na carta de síntese e no programa operacional do PMDFCl. Nos casos em que não haja PMDFCl válido, o POM é elaborado de acordo com o modelo que se junta em anexo.”

²² “Os PMDFCl são elaborados pelas comissões municipais de defesa da floresta contra incêndios em consonância com o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios e com o respectivo planeamento regional de defesa da floresta contra incêndios (...)”. Cf. redação original do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

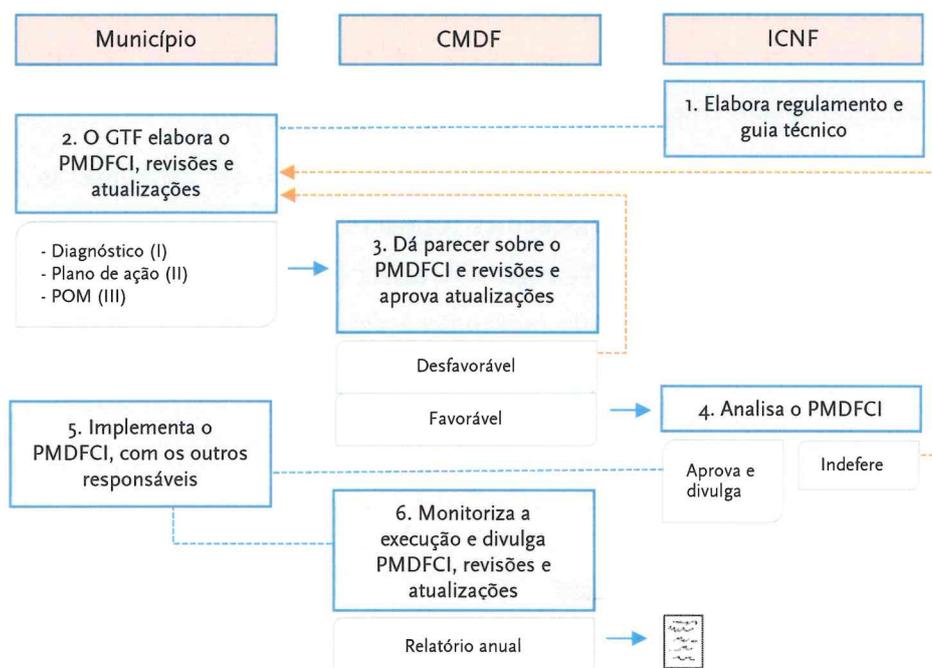
²³ Pela Lei n.º 14/2004, de 08.05, para substituir as comissões especializadas de fogos florestais municipais (CEFF municipais) constituídas e implementadas pelo Despacho n.º 23/81, de 6.12, do Ministro da Administração Interna.

²⁴ Operada pela Lei n.º 20/2009, de 12.05, que estabeleceu “(...) a transferência de atribuições para os municípios do continente em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais, bem como outras no domínio da prevenção e da defesa da floresta” (artigo 1.º), incluindo a atribuição de elaborar os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios (alínea e) do artigo 2.º). Refira-se que o “Protocolo relativo ao exercício de novas competências pelos Municípios no âmbito da Proteção da Floresta”, assinado a 13.07.2004 entre o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento e Pescas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), já havia permitido criar os GTF, atribuindo-lhes a tarefa de elaborar e atualizar o “Plano de Defesa da Floresta”.

emitir parecer²⁵ e de, sendo favorável, o enviar para aprovação da entidade responsável pela floresta, que é atualmente o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF)²⁶.

11. A arquitetura de implementação dos PMDFCI, no período relevante para a auditoria (2015-2017)²⁷ encontra-se resumida na Figura 1.

Figura 1 – Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios



²⁵ “Em consonância com a alínea e) do artigo 2.º da Lei n.º 20/2009, o PMDFCI é elaborado pelo município e apresentado à CMDF, devendo esta deliberar, por maioria simples, o seu envio, juntamente com cópia da ata onde foi emitido o parecer favorável, para aprovação por parte da AFN.” (Cf. n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento do PMDFCI).

²⁶ Cf. n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na sua redação original, e o Regulamento do PMDFCI (Despachos n.º 4345/2012, de 15.03, e n.º 443-A/2018, de 05.01, do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural).

²⁷ A Lei n.º 76/2017, de 17.08, e a atualização do Regulamento do PMDFCI, em 2018, introduzem alterações relevantes, sujeitando estes Planos a aprovação pela Assembleia Municipal, prevendo uma fase de consulta pública, alargando o período de vigência de 5 para 10 anos, promovendo a implementação de um sistema de gestão de informação em defesa da floresta e a criação, pelo ICNF, de uma equipa responsável por impulsionar, acompanhar e monitorizar a aplicação do PMDFCI, bem como clarificando aspetos relacionados com a gestão de combustível e edificação em solo rural. Uma vez que o seu impacto não releva no período em análise, estas alterações serão consideradas no âmbito do relatório global da ação, com vista a analisar em que medida suprem ou mitigam eventuais limitações detetadas na elaboração e execução dos Planos e o efeito que poderão ter na sua eficácia.

12. Ao ICNF²⁸ cabe, neste contexto, enquadrar o conteúdo dos PMDFCI²⁹, dispondo de 45 dias para aprovar ou indeferir a proposta que recebe da CMDF. O Município elabora a proposta de PMDFCI (bem como as revisões e atualizações) e é coexecutor do Plano³⁰, cabendo ao PCM a sua coordenação e gestão. À CMDF cabe ainda monitorizar a execução, em resultado da qual deve enviar um relatório anual ao ICNF, e divulgar os Planos e as respetivas alterações.
13. Embora sem prescindir de analisar toda a envolvimento dos PMDFCI, sempre que tal se mostre necessário para a prossecução dos objetivos aprovados, a auditoria centrou-se no papel do MdP, pelo que o foco esteve na elaboração dos Planos (tempestividade, adequação de conteúdos e nível de operacionalidade) e na sua execução física e financeira (relevância, nível de execução e eficácia).

3. Objetivos, âmbito e metodologia

14. A auditoria tem o propósito de verificar o cumprimento, pelo MdP, da legislação e das orientações aplicáveis à adoção do PMDFCI e de analisar a estratégia de defesa da floresta promovida, nomeadamente constatando se os recursos são aplicados nos fins adequados e se são seguidos princípios de boa gestão financeira e, especialmente, da economia, eficiência e eficácia.
15. A análise visa caracterizar a forma como foi implementada a arquitetura subjacente à elaboração, aprovação e execução do PMDFCI (e respetivo POM), apurar os montantes aplicados em ações desenhadas para lhes dar cumprimento, bem como identificar as origens do respetivo financiamento, testar a conformidade dos procedimentos e operações diretamente relacionados com os PMDFCI e a existência e atuação, nesse contexto, do sistema de controlo interno (SCI).
16. Conhecer as medidas de DFICI adotadas pelo MdP, os custos que comportaram e os resultados obtidos, permite aferir o desempenho individual e contribuir para uma análise relativa e comparativa, que deverá permitir uma adequada perceção das limitações e fragilidades dos PMDFCI a nível nacional³¹.

²⁸ O ICNF (Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29.06) sucedeu à Autoridade Florestal Nacional (Decreto-Lei n.º 159/2008, de 08.08), que, por sua vez, sucedera à Direção Geral dos Recursos Florestais (Decreto-Lei n.º 80/2004, de 10.04).

²⁹ O Regulamento que define os termos para a elaboração e revisão do PMDFCI, foi estabelecido pelo Despacho n.º 4345/2012, de 15.03, do Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural (e atualizado pelo Despacho n.º 443-A/2018, de 05.01), conferindo-lhes uma vigência de 5 anos. O Guia Técnico foi elaborado em 2012 pela AFN.

³⁰ O PMDFCI contém as metas e o planeamento, em termos físicos e financeiros, das ações de DFICI, envolvendo um vasto conjunto de responsáveis públicos e privados, desde municípios e forças de segurança, a proprietários particulares e a empresas, que são responsáveis pela gestão de combustível nos termos do Decreto-Lei n.º 124/2006.

³¹ Salvaguardadas as diferenças entre os municípios objeto de análise e o seu impacto na escolha das medidas e na capacidade de as pôr em prática.



17. A seleção do MdP resultou da aplicação de um procedimento aos 278 municípios de Portugal Continental, utilizando critérios objetivos que, no essencial, relevam a área e a percentagem de floresta no concelho e ainda características específicas da sua gestão. Foram excluídos os concelhos com menos de 10.000 hectares (ha) de área florestal e ordenados (de 1 a n) , dentro de cada distrito, tendo em conta a “área florestal em ha” e a “percentagem de área florestal”. Foi introduzida uma ponderação para os critérios “área ardida em ha”, “área protegida”, “área em Zonas de Intervenção Florestal” (ZIF), “densidade florestal”³² e “sede de distrito”.
18. Combinando os resultados obtidos com os critérios de representatividade territorial³³, gerou-se uma ordenação de concelhos, de onde se selecionaram os oito melhor colocados para realizar os trabalhos de campo e os 22 seguintes para prestarem informação por ofício. Considerou-se apenas o primeiro de cada distrito e excluíram-se os que não dispusessem de mais de 50% do seu território ocupado com floresta. Pombal emergiu como o representante do distrito de Leiria como se constata no Quadro 1.

Quadro 1 – Seleção de municípios do distrito de Leiria

Unidade: ha

Concelhos	Área total	Área florestal	Área florestal/ Área total	Área ardida média 2001/2016	ZIF/área florestal	Área protegida /Área total	Resultado
Pombal ⁽¹⁾	62 600,28	37 784,68	60,4	1112,7	0,0	0,000	4
Marinha Grande ⁽²⁾	18 725,19	14 899,58	79,6	185,9	0,0	0,000	7
Pedrógão Grande ⁽²⁾	12 874,75	10 566,75	82,1	210,7	22,9	0,000	7
Figueiró dos Vinhos	17 343,99	13 863,83	79,9	613,3	22,5	0,000	7
Leiria	56 508,86	32 101,60	56,8	341,3	-	0,000	8
Alcobaça	40 814,08	18 893,06	46,3	58,3	34,3	0,115	9,5

⁽¹⁾ Selecionado para trabalho de campo.

⁽²⁾ Selecionado para prestar informação por ofício.

Fonte: ICNF (COS 2010) e INE.

19. No âmbito do planeamento e programação da ação, foi efetuada uma consulta e análise prévia aos elementos disponíveis em várias fontes digitais, nomeadamente nos sítios eletrónicos do MdP e do

³² Consideraram-se territórios com menor densidade florestal os municípios dos Distritos de Beja, Évora, Bragança, do sul do Distrito de Setúbal (Alcácer, Santiago do Cacém e Grândola), alguns de Santarém (Coruche, Chamusca e Benavente) e o norte do distrito de Vila Real (Chaves, Valpaços, Boticas e Montalegre).

³³ Estabeleceu-se a meta de cobertura de 10% do universo, no sentido de obter uma perceção alargada das várias realidades regionais sem colocar em causa a capacidade e tempestividade da execução da ação. Para tal foi considerada a seguinte distribuição distrital, a partir de uma análise do histórico de incêndios e de risco: 4 municípios para os distritos de Castelo Branco e Coimbra, 3 para Viseu, Leiria e Santarém, 2 para Aveiro e 1 para todos os restantes. Um dos municípios selecionados foi depois preterido por estar selecionado para realização de trabalho de campo no âmbito da Auditoria ao financiamento, pelos municípios, de Corpos e Associações de Bombeiros.

ICNF e nos elementos de prestação de contas ao TC, não sendo abundante a informação pertinente. O ponto de situação do ICNF, datado de 31.01.2018, reportava apenas o indeferimento do PMDFCI de Pombal, em 14.04.2015, não constando nenhum PMDFCI disponível para consulta.

20. Tendo por base o Manual de Auditoria de Resultados, para recolha e tratamento de documentos e informações em contexto de trabalho de campo, foram elaborados papéis de trabalho padronizados, nomeadamente para reuniões, entrevistas, questionários, testes, requisição de elementos, tratamento das questões de auditoria e dos resultados, que depois se fizeram consolidar no Relatório de Trabalho Externo.
21. Na presente ação não se efetuou uma análise extensa ao universo de movimentos financeiros subjacentes à execução dos PMDFCI, nem à verificação física dos níveis de execução. No entanto, efetuaram-se testes e recolheram-se exemplos de situações tipo, tendo-se privilegiado a recolha de evidências da existência de acompanhamento, monitorização e reporte da execução das ações que, previstas ou não no PMDFCI, fizeram parte da estratégia de DFCI do MdP.
22. Por outro lado, as responsabilidades na monitorização e execução dos PMDFCI ultrapassam as fronteiras do MdP, sendo necessário abordar o desempenho do ICNF na conceção de guiões e diretrizes e na forma como eles dão corpo ao definido no PNDFCI e respeitam a legislação que se entrecruza no âmbito da gestão da floresta e do solo rural, ou no controlo da qualidade dos Planos sobre os quais tem de dar parecer³⁴.
23. Embora seja o PCM a coordenar a execução do PMDFCI, as ações nele consideradas envolvem um conjunto diverso de entidades, públicas e privadas, para as quais, mesmo quando integram a CMDF, apenas indiretamente se conhece o contributo, não sendo exequível estender a presente ação a todas elas.
24. Face ao exposto, os resultados relatados estão circunscritos às questões de auditoria que lhes estão na génese e as conclusões constituem a interpretação técnica de um conjunto de respostas a questões específicas, entendidas como representativas de cada objetivo operacional.

4. Exercício do Contraditório

25. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, foram citados para, querendo, se

³⁴ A análise mais extensa destes aspetos deverá ser desenvolvida no relatório global da ação.

pronunciar sobre os factos constantes do Relato de Auditoria, nos termos do Despacho Judicial de Contraditório da Juíza Conselheira Relatora, os responsáveis indicados no Quadro 2.

Quadro 2 – Contraditório

Institucional			Pronúncia
Presidente da Câmara Municipal de Pombal e da CMDF			Sim
Presidente da Assembleia Municipal de Pombal			Não
Presidente do Conselho Diretivo do ICNF			Sim
Responsáveis da Câmara Municipal de Pombal	Cargo	Período	Pronúncia
Luís Diogo de Paiva Morão Alves Mateus	Presidente	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Narciso Ferreira Mota	Vereador	21.10. 2017 a 31.12.2017	Não
Ana Maria Ferreira Pereira Duarte Cabral	Vereadora	21.10. 2017 a 31.12.2017	Não
Pedro Filipe Silva Murtinho	Vereador	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Michael da Mota António	Vereador	21.10. 2017 a 31.12.2017	Não
Jorge Marques dos Santos Claro	Vereador	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Ana Cristina Jorge Gonçalves	Vereadora	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Pedro Francisco Pires Brilhante	Vereador	21.10. 2017 a 31.12.2017	Não
Anabela Mota Neves	Vereadora	21.10. 2017 a 31.12.2017	Não
Adelino Gonçalves Mendes	Vereador	01.01.2015 a 20.10.2017	Não
Fernando Manuel Pinto Parreira	Vereador	01.01.2015 a 20.10.2017	Não
Catarina Pascoal Silva	Vereadora	01.01.2015 a 20.10.2017	Não
Marlene Vaz Matias	Vereadora	01.01.2015 a 20.10.2017	Não
Luís Renato Guardado Marques	Vereador	01.01.2015 a 20.10.2017	Não

26. Assim, foram citados os 14 responsáveis que integraram o órgão executivo do MdP (Presidente e Vereadores da CMP) no período de incidência da auditoria (2015 a 2017) e, a título institucional, os Presidentes da CMP, da AMP e do Conselho Diretivo do ICNF. Apenas os Presidentes da CMP e do Conselho Diretivo do ICNF exerceram o direito ao contraditório, ambos a título institucional.
27. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, *com letra em itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma resumida, consoante a respetiva pertinência.

5. Análise e observações

5.1 Caracterização do concelho

28. O concelho de Pombal está situado no sul da Região Centro (NUT II) e pertence ao distrito e Região de Leiria (NUT III)³⁵, sendo constituído por 13 freguesias, com uma área de 626 km², a maior entre os concelhos do litoral da Região Centro. Dispõe de 10 km de costa marítima e de uma parte do território na Serra de Sicó, que atinge a altitude máxima de 560 metros no concelho.
29. O poder de compra per capita do concelho era de 82,79 em 2015, mantendo-se abaixo do valor da Região de Leiria (92,17) e da Região Centro (88,75)³⁶, o mesmo acontecendo com o ganho médio mensal, que se situou nos €925,8 em 2016³⁷.
30. Mais de 87% do concelho de Pombal está classificado no Plano Diretor Municipal (PDM) como solo rural, onde apenas vivia 7% da população, de acordo com os Censos de 2011³⁸. Em 2017, a população residente estava estimada em 52 324 pessoas³⁹, distribuída por 126 aglomerados urbanos ou lugares, tendo vindo a decair face aos Censos de 2001, principalmente fora dos principais centros urbanos. O domínio do minifúndio dificulta a rentabilização económica no setor agroflorestal⁴⁰.
31. O concelho de Pombal possui cerca de 37 785 ha de área florestal, a maior do distrito de Leiria e 20.^a no país, ocupando 60,4% do seu território⁴¹, sendo essencialmente constituída por pinheiro bravo, que nas últimas décadas tem perdido terreno a favor do eucalipto⁴². Pombal apresenta também a maior média anual de área ardida do distrito, mais de 1100 ha entre 2001 e 2016, e uma das mais elevadas do país, quer em termos absolutos, quer em função da área florestal⁴³. Entre 2000 e 2016, o n.º médio de incêndios no concelho foi de 112 e nos últimos anos (nomeadamente em 2016 e 2017) ainda existiram incêndios com duração superior a 24 horas.

³⁵ O MdP integra a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIMRL).

³⁶ Poder de compra per capita por Localização geográfica (NUTS - 2013), INE. Por referência, o poder de compra *per capita* de Portugal é igual a 100.

³⁷ Ganho médio mensal (€) por Localização geográfica (NUTS - 2013), INE. Por referência, o ganho médio mensal em Portugal, em 2016, era de €1 105,6.

³⁸ A dimensão média das famílias era de 2,6 e quase um terço da população estava concentrada na freguesia da sede de concelho, Pombal. Cf. PDM de Pombal.

³⁹ INE, Estimativas anuais da população residente.

⁴⁰ Por exemplo, 97% das explorações agrícolas tinham, em 2009, uma dimensão inferior a 5 ha. INE, Explorações agrícolas por Localização geográfica (NUTS - 2013).

⁴¹ Valor apurado a partir da Carta de Ocupação de Solos (COS) de 2010.

⁴² A proposta de PMDFCI para 2018-2027, com base na COS 2007, estima em 33% o território ocupado com pinheiro bravo e em menos de 9% com eucalipto.

⁴³ Quando considerado o ano de 2017, os valores subirão substancialmente, uma vez que só em incêndios superiores a 1 ha, arderam 3 952 ha, 3 580 dos quais no incêndio na Mata Nacional do Urso (80% da área da Mata no concelho), sendo que a ignição se deu no concelho de Alcobaça e foi responsável pela devastação do chamado “Pinhal de Leiria”.

32. A madeira de pinheiro e as suas várias aplicações e subprodutos são de grande relevância na economia local e regional e os incêndios têm um impacto económico maior que em zonas onde proliferam o eucalipto ou espécies mais resilientes, uma vez que o incêndio, para além de retirar valor à madeira existente, elimina todas as árvores, as adultas e as jovens⁴⁴.
33. A Mata Nacional do Urso ocupa uma área de 4 517 ha no concelho de Pombal (cerca de 12% da sua área florestal) e está sujeita ao regime florestal total⁴⁵, sendo a sua gestão da responsabilidade do ICNF. A Rede Natura 2000⁴⁶, estende-se por uma área de 5 317 ha no Sítio Sicó/Alvaiázere. Não existem áreas de baldios ou áreas protegidas e ainda não se constituíram Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), apesar dos incentivos disponibilizados para o efeito⁴⁷.
34. No concelho de Pombal operam, desde 2008, 10 sapadores florestais que formam duas equipas, uma afeta ao MdP e outra à Associação de Produtores Florestais de Pombal (APFP), e um Corpo de Bombeiros, pertença da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Pombal (AHBVP), que dispunha de 124 elementos em 2016 (um bombeiro para 422 habitantes) e de serviços desconcentrados (2 companhias em Pombal e três distribuídas pelo concelho).
35. Pombal apresenta uma forte implantação industrial, atraindo mão de obra dos concelhos vizinhos e dispondo tradicionalmente de baixas taxas de desemprego. Em 2016, o volume de negócios dos estabelecimentos (empresas ou partes de empresas) localizados no concelho ascendeu a M€1 502⁴⁸ e o Valor Acrescentado Bruto (VAB) das empresas foi de M€380⁴⁹. Em 2017, as exportações chegaram aos M€179, sendo que uma parcela de pelo menos 10% está relacionada com a madeira⁵⁰.

⁴⁴ Os incêndios são um dos motivos para os proprietários florestais substituírem o pinheiro pelo eucalipto, pois apresentam ciclos de crescimento mais rápidos (logo maior probabilidade de gerar rendimento sem arder) e menor impacto económico, traduzindo-se, essencialmente, nas plantações adultas, na desvalorização da madeira queimada, dado que a árvore voltará a desenvolver-se.

⁴⁵ Regulado pelo Decreto de 24.12.1901, publicado no Diário do Governo n.º 296, de 31.12.

⁴⁶ Regulada pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24.04., na sua redação atual.

⁴⁷ Em 2007 chegou a estar em fase de consulta prévia uma proposta de ZIF que ocupava 1 950 ha, nas freguesias de Pombal e Almagreira do concelho de Pombal.

⁴⁸ INE, Volume de negócios (€) dos estabelecimentos por Localização geográfica (NUTS - 2013).

⁴⁹ INE, Valor acrescentado bruto (€) das Empresas por Localização geográfica (NUTS - 2013).

⁵⁰ INE, Exportações (€) de bens por Localização geográfica (NUTS - 2013).

5.2 Função do PMDFCI

5.2.1 Enquadramento temporal e territorial

36. A floresta apresenta uma grande importância económica e social no concelho de Pombal e o MdP tem procurado promover a defesa e valorização daquele recurso económico, nomeadamente através de medidas de ordenamento e planeamento do território.
37. O primeiro PMDFCI de Pombal foi elaborado pelo GTF⁵¹ em agosto de 2006 e aprovado pela Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF) em 27.02.2007, que o considerou de acordo com o estipulado no Decreto-Lei n.º 124/2006⁵², embora devesse ser revisto para “ (...) *ser configurado face à legislação regulamentadora do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (...)*”⁵³. O primeiro POM foi elaborado em julho de 2006. Estes documentos revelam uma substancial componente analítica, utilizando o estudo das causas dos incêndios e as características do território para fundamentar a estratégia de DFCI e para delinear as ações e organizar os meios disponíveis.
38. Em maio de 2009, o PMDFCI foi objeto de uma atualização, tendo sido introduzidas algumas alterações no seu conteúdo, que passou a ter por base a estrutura definida pela DGRF e pela Portaria n.º 1139/2006, de 25.10. Esta nova versão do PMDFCI foi aprovada pela Autoridade Florestal Nacional (AFN) a 28.09.2009, e teve uma vigência de 5 anos⁵⁴.
39. Ainda em 2014, aproximando-se a caducidade do Plano, o ICNF alertou o MdP para as consequências de não dispor de PMDFCI, nomeadamente a não elegibilidade de candidaturas a fundos comunitários e a perda de subsídios ou benefícios outorgados pelo Estado no âmbito da floresta⁵⁵. O GTF elaborou o novo PMDFCI em dezembro de 2014, tendo sido aprovado na CMDF com o voto contra do representante do ICNF⁵⁶, devido, no essencial, a diferenças no entendimento

⁵¹ O acordo de colaboração entre a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e o MdP para constituição do GTF foi celebrado a 19 de novembro de 2004. O GTF consta da Estrutura Orgânica do Município (Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Pombal, Despacho n.º 12470/2014, publicado em DR de 09.10.2014), incluído na Divisão de Urbanismo, Planeamento e Reabilitação Urbana (DUPRU), dispondo, entre o conjunto de funções, as de elaboração dos PMDFCI e POM e de o apoio à CMDF.

⁵² O Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06, estipulava um prazo de 120 dias para a elaboração dos PMDFCI a partir da data de publicação do PNDPCI, que ocorreu pela RCM n.º 65/2006, de 26.05, que no caso de Pombal foi cumprido, tendo embora o Plano a configuração que havia sido estipulada pelo Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30.06.

⁵³ O que, nos termos do n.º 2 da Portaria n.º 1139/2006, deveria ocorrer até 25.10.2007.

⁵⁴ Considerando o estipulado no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento do PMDFCI, aprovado por Despacho n.º 4345/2012, de 27.03, do Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural.

⁵⁵ Ofício de 26.06.2014. Cf. n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁵⁶ Na ata da reunião da CMDF de 16.12.2014, que aprovou a proposta de PMDFCI para 2015-2019, o voto contra do representante do ICNF foi justificado por o Plano não cumprir, no que diz respeito às novas edificações em espaço florestal “ (...) o definido no ponto n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, republicado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, onde os afastamentos às novas edificações em espaço florestal deverão ser sempre, de pelo menos, 50 metros até ao limite da propriedade, no entanto em espaço rural poderão existir exceções.”. É ainda referido que “ (...) de

das regras a que estavam sujeitas as novas edificações em espaço florestal e à responsabilidade pela gestão das faixas de combustível⁵⁷.

40. A proposta de PMDFCI foi enviada para o ICNF a 29.12.2014, tendo aquele Instituto comunicado, a 20.02.2015, a intenção de não aprovação, explicitando os pontos que, no seu entender, não respeitavam o estipulado no Decreto-Lei n.º 124/2006 e que eram, no essencial⁵⁸:

- a classificação de determinados territórios⁵⁹ como sendo áreas edificadas consolidadas que não eram assim entendidos pelo ICNF⁶⁰ e nos quais, por via dessa qualificação, deixaria de estar vedada a edificação, mesmo em áreas classificadas como de elevada ou muito alta perigosidade de incêndio⁶¹;
- A possibilidade de, nas áreas florestais definidas com perigosidade muito baixa, baixa ou média, serem permitidas edificações a distâncias para as extremas da propriedade inferiores a 50 metros,

acordo com a instrução de serviço que possui, de uma orientação Nacional, que se traduz na passagem do ónus da responsabilidade do proprietário do terreno, ao proprietário da edificação, terá de votar contra o envio do Plano ao ICNF.”.

⁵⁷ De acordo com o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 124/2006: “1 - A gestão dos combustíveis existentes nos espaços rurais é realizada através de faixas e de parcelas, situadas em locais estratégicos para a prossecução de determinadas funções, onde se procede à modificação e à remoção total ou parcial da biomassa presente. 2 - As faixas de gestão de combustível constituem redes primárias, secundárias e terciárias, tendo em consideração as funções que podem desempenhar, designadamente: a) Função de diminuição da superfície percorrida por grandes incêndios, permitindo e facilitando uma intervenção direta de combate ao fogo; b) Função de redução dos efeitos da passagem de incêndios, protegendo de forma passiva vias de comunicação, infraestruturas e equipamentos sociais, zonas edificadas e povoamentos florestais de valor especial; c) Função de isolamento de potenciais focos de ignição de incêndios. 3 - As redes primárias de faixas de gestão de combustível, de interesse distrital, cumprem todas as funções referidas no número anterior e desenvolvem-se nos espaços rurais. 4 - As redes secundárias de faixas de gestão de combustível, de interesse municipal ou local, e, no âmbito da proteção civil de populações e infraestruturas, cumprem as funções referidas nas alíneas b) e c) do n.º 2 deste artigo e desenvolvem-se sobre: a) As redes viárias e ferroviárias públicas; b) As linhas de transporte e distribuição de energia elétrica e gás natural (gasodutos); c) As envolventes aos aglomerados populacionais e a todas as edificações, aos parques de campismo, às infraestruturas e parques de lazer e de recreio, aos parques e polígonos industriais, às plataformas logísticas e aos aterros sanitários. 5 - As redes terciárias de faixas de gestão de combustível, de interesse local, cumprem a função referida na alínea c) do n.º 2 deste artigo e apoiam-se nas redes viária, elétrica e divisional das unidades locais de gestão florestal ou agroflorestal, sendo definidas no âmbito dos instrumentos de gestão florestal”.

⁵⁸ Foram também referidas algumas desconformidades de natureza técnica, ao nível da cartografia digital e da orçamentação das ações.

⁵⁹ Especificamente: “Aglomerado Rural”, “Área de edificação dispersa”, “Espaço afeto à atividade industrial”, “Espaço de ocupação Turística”, e “Espaço de Equipamentos e Infraestruturas”.

⁶⁰ O ICNF seguiu os conceitos constantes do Decreto Regulamentar n.º 09/2009, de 29.05, para área urbana consolidada (“área de solo urbanizado que se encontra estabilizada em termos de morfologia urbana e de infra-estruturação e está edificada em, pelo menos, dois terços da área total do solo destinado a edificação”) e do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29.05, para áreas de edificação dispersa.

⁶¹ E que teriam de estar obrigatoriamente identificadas na Carta de Perigosidade de Incêndio Florestal, integrante do PMDFCI.

desde que garantindo medidas adicionais de proteção e assegurando a gestão de combustível na totalidade da faixa⁶².

41. A primeira redação do Decreto-Lei n.º 124/2006 interditava a construção de novas edificações em áreas classificadas nos PMDFCI com risco de incêndio elevado ou muito elevado⁶³ e obrigava todas as novas edificações em espaço florestal ou rural, em áreas de perigosidade média, baixa ou muito baixa, a garantir uma distância à estrema da propriedade de uma faixa de proteção de, pelo menos, 50 metros⁶⁴, para além de outras medidas especiais, não concebendo quaisquer critérios de exceção. Para as edificações existentes, estipulava os responsáveis e as características da gestão de combustível que teria de ser efetuada e que cabia aos detentores dos terrenos, independentemente de serem ou não proprietários ou possuidores das edificações⁶⁵.
42. O Decreto-Lei n.º 17/2009 veio alterar a redação do Decreto-Lei n.º 124/2006. Por um lado, levantou a interdição de construção de edificações em áreas classificadas com risco elevado e muito elevado quando inseridas em áreas edificadas consolidadas, por outro, introduziu duas exceções no que concerne à faixa mínima de 50 metros em novas edificações: quando localizadas em áreas edificadas consolidadas ou quando estejam definidas outras regras no PMDFCI respetivo⁶⁶.
43. O PMDFCI que vigorou de 2006 a 2009 continha regras de edificação em espaço florestal similares às da redação original do Decreto-Lei n.º 124/2006. O PMDFCI seguinte (2009 a 2014), aprovado já depois das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, previa que as novas edificações em espaço florestal respeitassem afastamentos para os limites do terreno de 10 metros (para estabelecimentos industriais) e de 5 metros (para habitações e outro edificado) inspirando-se na

⁶² Neste caso, o ICNF fundamenta-se no n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, afirmando a impossibilidade de criar exceções aos 50 metros, para não passar o ónus da gestão de combustível para terceiros.

⁶³ *“A construção de edificações para habitação, comércio, serviços e indústria é interdita nos terrenos classificados nos PMDFCI com risco de incêndio elevado ou muito elevado, sem prejuízo das infra-estruturas definidas nas redes regionais de defesa da floresta contra incêndios.”* (Cf. n.º 2 do artigo 16.º).

⁶⁴ *“As novas edificações no espaço florestal ou rural têm de salvar, na sua implantação no terreno, a garantia de distância à estrema da propriedade de uma faixa de protecção nunca inferior a 50 m e a adopção de medidas especiais relativas à resistência do edifício, à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respectivos acessos.”* (Cf. n.º 3 do artigo 16.º).

⁶⁵ *“Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edificações, designadamente habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos, são obrigados a proceder à gestão de combustível numa faixa de 50 m à volta daquelas edificações ou instalações medida a partir da alvenaria exterior da edificação, de acordo com as normas constantes no anexo do presente decreto-lei e que dele faz parte integrante.”* (Cf. n.º 2 do artigo 15.º).

⁶⁶ *“As novas edificações no espaço florestal ou rural fora das áreas edificadas consolidadas têm de salvar, na sua implantação no terreno, as regras definidas no PMDFCI respectivo ou, se este não existir, a garantia de distância à estrema da propriedade de uma faixa de protecção nunca inferior a 50 m e a adopção de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respectivos acessos.”* (Cf. n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 17/2009).

estratégia de ocupação do espaço rural que constava do PDM, datado de 1995⁶⁷, onde, respeitadas determinadas premissas, se previa um afastamento de apenas 5 metros para os limites do terreno⁶⁸.

44. De acordo com o conteúdo do n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 em vigor em 2015, o PMDFCI poderia definir limites para a estrema diferentes (e também inferiores) aos 50 metros, tal como constava aliás do anterior PMDFCI. Eventualmente com o objetivo de assegurar a não proliferação de situações de risco, o ICNF, ao exigir a distância mínima de 50 metros, limitou a amplitude de aplicação da lei, impossibilitando o PMDFCI de estipular as regras a respeitar pelas novas edificações no espaço florestal ou rural fora das áreas edificadas consolidadas.

Em sede de contraditório, o ICNF argumenta que a redação então em vigor do n.º 3 do artigo 16.º do decreto-Lei n.º 124/2006, *“(...) determina que as novas edificações no espaço florestal ou rural, fora das áreas consolidadas, devem garantir uma faixa de proteção até à estrema da propriedade nunca inferior a 50 m, bem como «...a adoção de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos.»; Todavia, a referida distância de 50 m, e as medidas especiais relativas à resistência dos edifícios, só serão aplicadas se não existir PMDFCI, o que significa, portanto, que estas medidas têm um carácter meramente supletivo. Sucede, porém, que, tais medidas supletivas, pela sua natureza, isto é, por serem destinadas a suprir uma ausência de regulamentação específica, como é o caso dos PMDFCI, são sempre medidas que visam garantir o essencial, o estritamente necessário ou a observância de valores mínimos indispensáveis.*

Alega igualmente o ICNF que a sua interpretação da lei é a que melhor acautela o princípio da proporcionalidade: *“Neste sentido, e em matéria de proteção, segurança e prevenção, o que, efetivamente importa é, pois, garantir as condições absolutamente necessárias à obtenção daquele objetivo, com o mínimo de sacrifício e limitações para os particulares e os seus direitos (designadamente o direito de propriedade).*

Tal entendimento (...) tem, aliás, expressão no princípio da proporcionalidade incido no n.º 2 do art.º 7.º do CPA o qual determina que «As decisões da administração que colidam com

⁶⁷ O PDM de Pombal foi aprovado pela Assembleia Municipal a 17 de agosto de 1995 e ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/95, de 04.12. A iniciativa de revisão foi iniciada pela CMP em 1998, tendo a primeira revisão sido publicada em Diário da República sob o Aviso n.º 4945/2014.

⁶⁸ Consta do Caderno I do PMDFCI, de maio de 2009, que *“Ao nível da edificação em espaços florestais o PDM de Pombal, no artigo n.º 42 do seu regulamento, permite a construção de 250 metros, em parcelas de terreno com áreas superiores a 4 hectares, e garante o afastamento de 5 m aos limites do terreno, no entanto, se esta estiver a menos de 100 da área de construção, não se aplica a área mínima da parcela estabelecida.”*

direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objetivos a realizar.»

Considera também o Instituto que aceitar distâncias inferiores a 50 m seria admitir que os Estado estaria a impor restrições desadequadas e desproporcionadas: *“(...) se os 50 m são a distância mínima a que as novas edificações, fora das áreas consolidadas, obrigatoriamente tem de obedecer, na ausência de PMDFCI, daí decorre, necessariamente, que estes planos só podem estabelecer distância igual ou superior àquela, mas nunca inferior, conforme resulta expressamente da lei. Admitir o contrário (...) é admitir que o Estado pode estar a impor, em determinados casos, ónus ou limitações que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares de forma desadequada e desproporcionada aos objetivos a realizar;”*

Explica o seu entendimento da vontade do legislador: *“(...) o carácter imperativo da expressão «nunca inferior», utilizada pelo legislador, só pode, aliás, ser entendido, no quadro de uma avaliação que, claramente, reconhece e confirma a distância indicada, atenta a fundamentação técnico-científica que a suporta, por se entender que, efetivamente, essa distância se encontra no limiar do estritamente necessário para garantir a segurança das pessoas e bens (...) Parece-nos evidente que as condições de segurança só podem ser aumentadas nunca diminuídas.”*

E conclui, referindo que aceitar outra distância *“(...) dificilmente seria compaginável com o a regra estabelecida no n.º 2, do art.º 15.º, do mesmo diploma, que determina que «Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edificações (...) são obrigados a proceder à gestão de combustível, numa faixa de 50 metros à volta daquelas (...)”*

Sobre as alegações produzidas pelo ICNF importa referir, desde logo, que, para uma melhor compreensão da questão jurídica subjacente há que atentar na versão inicial do artigo 16.º do diploma em questão e nas duas alterações que lhe foram introduzidas, a primeira pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14.01, e a segunda pela Lei n.º 76/2017, de 17.08.

Assim, na sua primeira versão, e no que se reporta à construção de novas edificações no espaço florestal ou rural, estatua o n.º 3 do mencionado artigo 16.º que havia que salvaguardar *“(...) na sua implantação no terreno, a garantia de distância à extrema da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m e a adoção de medidas especiais relativas à resistência do edifício, à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos”*. Não restava, então, qualquer dúvida

sobre a impossibilidade de qualquer instrumento de gestão territorial ou setorial conter disciplina diferente da vertida no diploma.

O legislador entendeu, porém, no Decreto-Lei n.º 17/2009, alterar a redação do preceito legal em análise, nos seguintes termos: *“As novas edificações no espaço florestal ou rural fora das áreas edificadas consolidadas têm de salvar, na sua implantação no terreno, as regras definidas no PMDFCI respetivo ou, se este não existir, a garantia de distância à estrema da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m e a adoção de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndio no edifício e nos respetivos acessos”*. Passou, assim, a haver duas exceções à aplicação da regra geral de obrigatoriedade da existência de uma faixa de proteção não inferior a 50 m: a referente às áreas edificadas consolidadas⁶⁹ e a que resulta das regras definidas no PMDFCI, regras estas que não foram balizadas pelo legislador⁷⁰. Foi no período temporal em que vigorou esta redação da norma que o ICNF entendeu não assentir no conteúdo do PMDFCI de Pombal, por entender que o mesmo a violava.

Ora, resulta claro que o escopo da lei é o de garantir, nos casos em que não exista PMDFCI, um determinado nível de segurança às novas edificações, o que alcança através da definição de uma faixa mínima de segurança e da determinação da necessidade de adoção de medidas especiais.

Mas resulta igualmente claro que compete, em primeira linha, aos PMDFCI estabelecer quais as concretas medidas que, em face da realidade a que se aplicam, sejam consideradas como garantindo o nível de proteção adequado, medidas estas que podem variar, em

⁶⁹ Estas áreas constituem igualmente, com a redação introduzida por este Decreto-Lei, exceção à regra da impossibilidade de construção de edificações para habitação, comércio, serviços e indústria, nos terrenos classificados pelos PMDFCI como tendo risco de incêndio das classes alta ou muito alta, tendo sido adicionadas à exceção já contida na versão inicial e referente a infraestruturas definidas nas redes de defesa da floresta contra incêndios.

⁷⁰ O conteúdo pode ser sistematizado da seguinte forma:

Regras a salvar pelas novas edificações em espaço florestal ou rural fora das áreas edificadas consolidadas:	
Existe PMDFCI	Não existe PMDFCI
Regras do PMDFCI	<ul style="list-style-type: none"> • Distância de 50 m para a estrema da propriedade; • Regras especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo; • Regras especiais relativas à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos.

natureza e graduação, daquelas por que o legislador optou para os casos de inexistência de PMDFCI.

Por esta razão, a aprovação dos PMDFCI, à data, não deveria depender da obrigatoriedade de adoção da regra dos 50 m, desenhada apenas para os casos de inexistência de PMDFCI, mas de uma avaliação que concluísse que o conjunto das regras e medidas especiais previstas naqueles Planos garantiam, em concreto e tendo em conta todos os fatores relevantes, uma proteção, no mínimo, equivalente, à que se obteria cumprindo as regras aplicáveis na ausência de PMDFCI.

Muito embora posterior ao momento em que o ICNF recusou a aplicação do PMDFCI de Pombal, cumpre ainda salientar que a versão do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 76/2017, vem ainda alargar o leque das exceções à aplicação da faixa mínima de 50 m, ao prever que, para a construção de novos edifícios ou aumento da área de implantação de edifícios existentes, desde que destinados às atividades específicas aí elencadas, tal faixa pode, em casos excecionais e a pedido do interessado, ser reduzida até 10 metros, verificada que seja a adoção de outras medidas e tendo em conta a análise de risco apresentada. No fundo, esta alteração vem, no caso vertente, refletir a possibilidade de garantir um nível de segurança adequado através de medidas conjugadas que não passam necessariamente pela existência de uma faixa de proteção de 50 m.

Sem prejuízo de uma abordagem mais profunda no Relatório Global que sintetizará os resultados da presente Auditoria, o qual se alicerçará no conjunto das práticas dos Municípios selecionados, cumpre evidenciar que:

- 1) A interpretação que tem vindo a ser feita tem em conta o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º do Código Civil, uma vez que é compatível com a letra da lei e que parte do princípio de que o legislador exprimiu a sua vontade em termos adequados.
- 2) O legislador optou, nos casos de inexistência de PMDFCI, pela fixação de uma faixa de proteção de 50 m e pela obrigatoriedade de adoção de determinadas medidas especiais de segurança. No caso de o PMDFCI optar por definir uma faixa de diferente dimensão, sempre seria necessário complementar tal definição com medidas especiais que garantissem, no mínimo, o mesmo grau de proteção contra incêndios, atentos todos os fatores relevantes, medidas essas que poderiam eventualmente ser tão ou mais gravosas para os direitos dos particulares do que a definição da faixa de 50 m. Assim, o argumento



utilizado pelo ICNF relativamente à proporcionalidade das medidas não pode, neste contexto, colher.

- 3) A inibição de edificação a quem não detenha as distâncias necessárias de terreno não parece afetar menos o direito de propriedade que a criação de um ónus de limpeza de combustível para os proprietários vizinhos, nos moldes em que a lei já estabelece para as edificações existentes.
45. O argumento utilizado pelo ICNF, de que aquela exigência visa assegurar que o ónus de limpeza das faixas em novas edificações não seria transmitido para terceiros não se encontra sustentado, desde logo porque o articulado a que faz apelo (n.º 2 do artigo 15.º) prevê o ónus para terceiros nas edificações já existentes. No entanto, seria exigível, tendo em conta os objetivos subjacentes à elaboração do PMDFCI, que a definição das regras a respeitar nas novas edificações, incluindo a aceitação de faixas para os limites da propriedade inferiores a 50 metros, não acarretasse um agravamento do risco e fosse sujeita a um mecanismo eficaz de controlo e responsabilização⁷¹.

Em sede de contraditório, o ICNF considera que: “É um facto que o disposto no n.º 2, do art.º 15.º, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (...) que se refere às edificações já existentes, se traduz, frequentemente, num ónus para terceiros, que todavia não parece nem muito justo nem muito equilibrado. É exatamente por isso que o n.º 3, do art.º 16.º, do mesmo diploma, vem estabelecer que as novas edificações devem garantir a faixa de proteção (...) de 50 m nos limites da propriedade onde se insere a nova edificação”.

O entendimento do ICNF é de que nas edificações já existentes, que são o universo mais relevante, a opção adotada pela lei, de atribuição do ónus de limpeza a terceiros, não é justa nem equilibrada. Contudo, a justeza e equilíbrio da norma poderão ser alcançados através da definição de formas de repartição das despesas decorrentes da edificação.

O que não pode admitir-se é que a interpretação do ICNF a este respeito conduza à não aplicação do disposto, quanto às edificações existentes, no n.º 2 do artigo 15.º. E, consagrando a lei esta possibilidade quanto às edificações existentes, não se vislumbra razão para que a mesma não possa ser equacionada numa futura disciplina legal relativa às novas edificações. Não equacionar tal possibilidade levará necessariamente à redução do

⁷¹ Caso contrário estar-se-ia a permitir que um município com PMDFCI apresentasse uma situação de risco agravado face a um município sem Plano. E, nesse cenário, o PMDFCI veria o seu propósito violado, pois não contribuiria, no que às faixas de gestão de combustível diz respeito, para melhorar a defesa da floresta contra incêndios, mas para a tornar mais ineficaz.

surgimento de novas edificações (e da ampliação de edificações existentes), conduzindo a um progressivo despovoamento do espaço rural.

46. A redação atualmente em vigor, e que resulta da Lei n.º 76/2017, mantém a regra padrão dos 50 metros para terrenos confinantes com floresta, matos ou pastagens naturais, mas permite que o PMDFCI estipule regras diferentes para terrenos confinantes com outras ocupações. E prevê, adicionalmente, que a distância possa ser reduzida até 10 metros em terrenos confinantes com floresta, desde que se trate de edificação com fins comerciais (agricultura, agroturismo, agroindústria) e desde que satisfeitas um conjunto de condições adicionais⁷², não implicando a necessidade de gestão de combustível pelos proprietários de terrenos contíguos⁷³.
47. Esta última redação merece aturada reflexão, na medida em que consolida um conjunto de diferenciações que refletem escolhas e geram consequências na matriz socioeconómica do espaço rural, nomeadamente entre proprietários de edificações existentes e de novas edificações, entre proprietários de edificações com fins comerciais e de edificações para habitação e entre proprietários de edificações em espaço rural confinantes com floresta (e matos e pastagens naturais) e de edificações confinantes com outros usos.
48. As partes mantiveram-se em divergência, tendo o MdP defendido a necessidade de conformar as orientações do ICNF às regras estipuladas no PDM de Pombal, que fora validado por aquele Instituto⁷⁴, e onde o MdP alega utilizar a estratégia de planeamento e ordenamento do território para contrariar a tendência de despovoamento do espaço rural.

⁷² “A construção de novos edifícios ou o aumento da área de implantação de edifícios existentes, destinados exclusivamente ao turismo de habitação, ao turismo no espaço rural, à atividade agrícola, silvícola, pecuária, aquícola ou atividades industriais conexas e exclusivamente dedicadas ao aproveitamento e valorização dos produtos e subprodutos da respetiva exploração, pode, em casos excecionais e a pedido do interessado, ser reduzida até 10 metros a distância à estrema da propriedade da faixa de proteção prevista na alínea a) do n.º 3, caso sejam verificadas as seguintes condições a aprovar pela câmara municipal, ouvida a CMDFCI, decorrente da análise de risco apresentada: a) Medidas excecionais de proteção relativas à defesa e resistência do edifício à passagem do fogo; b) Medidas excecionais de contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e nos respetivos acessos; c) Existência de parecer vinculativo do ICNF, solicitado pela câmara municipal; d) Para o efeito do disposto nas alíneas anteriores, é aprovado um normativo que enquadra as regras a que obedecem a análise de risco e as medidas excecionais, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da proteção civil e das florestas.” (N.º 5 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na redação atual).

⁷³ “Aos proprietários de terrenos confinantes com os indicados no número anterior não é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo anterior.” (n.º 6 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na redação atual).

⁷⁴ O ICNF integrou a Comissão de Acompanhamento da 1.ª revisão do PDM de Pombal que, segundo o MdP, obteve a sua aprovação e anuência, não tendo suscitado qualquer questão quanto às regras definidas para as novas edificações em solo rural.

49. O despacho de não aprovação do PMDFCI de Pombal foi proferido pelo Vice-Presidente do ICNF de 14.04.2015. O POM relativo a 2015 ainda foi aprovado pela CMDP⁷⁵, algo que só voltou a acontecer com o POM de 2018⁷⁶. As principais divergências entre o ICNF e o MdP estão sintetizadas na Figura 2 e na Figura 3.

Figura 2 – Novas edificações em área florestal de muito baixa, baixa ou média perigosidade

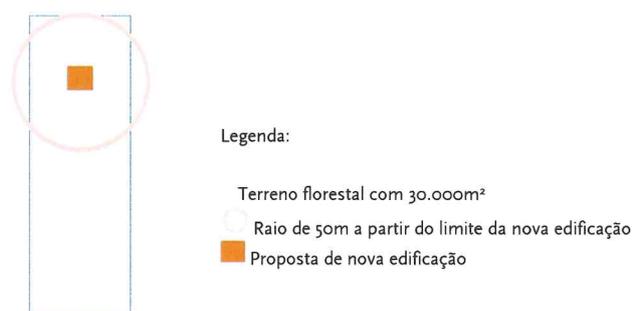


Figura 3 – O conceito de área edificada consolidada



50. O PDM de Pombal, publicado em abril de 2014, permite novas edificações em espaço florestal em terrenos com determinada dimensão mínima⁷⁷. O PMDFCI em vigor até setembro de 2014 apenas permitia a edificação em áreas de muito baixa, baixa ou média perigosidade e obrigava a garantir uma distância de 5 ou 10 metros para a estrema da propriedade⁷⁸. O ICNF, para aprovar o novo

⁷⁵ A utilidade de aprovar o POM, quando não haveria qualquer possibilidade de aprovar o PMDFCI, foi contestada na reunião da Comissão de 28.04.2015, tendo o documento sido aprovado apenas com o voto a favor do representante do ICNF e 12 abstenções.

⁷⁶ Em 2016 e 2017, alguma da informação que integraria o POM foi disponibilizada ao Comando Distrital de Operação e Socorro (CDOS), que solicita ao GMPC informação logística no âmbito do Dispositivo de Combate aos Incêndios Florestais (DECIF), sendo-lhe enviado o Plano de Sustentação Logística às Operações de Combate a Incêndios Florestais, o Inventário de Meios e Recursos, os Locais de Armazenamento Estratégico de Combustível para os Corpos de Bombeiros e os Prestadores de Serviço Reboque Pesado.

⁷⁷ De 30.000 ou 20.000 m² consoante as freguesias. Tomando como válida a dimensão média da propriedade indicada pelo MdP (2000 a 3000 m²), apenas um número muito reduzido de proprietários poderia edificar em espaço florestal.

⁷⁸ Consoante se tratassem de instalações industriais ou habitações e outras.

PMDFCI, passou a exigir que o proprietário da edificação fosse também o proprietário do terreno no espaço de 50 metros em torno da mesma (Figura 2).

51. Adicionalmente, um conjunto de territórios a que o MdP queria dar o mesmo tratamento que às áreas edificadas consolidadas, e que se distribuem também por áreas florestais, como os aglomerados rurais ou as edificações dispersas, não foram como tal aceites pelo ICNF (Figura 3), o que significa que naqueles locais passaria a estar vedada a edificação (se estiverem incluídos em áreas de alta ou muito alta perigosidade) ou a ter de dispor das faixas de contenção de 50 metros (em áreas de muito baixa, baixa ou média perigosidade).
52. O MdP acabou por avançar com uma ação administrativa especial de impugnação do despacho de não aprovação do PMDFCI⁷⁹ e, na sequência de parecer solicitado ao ICNF, continuou a aplicar a cartografia de risco/perigosidade e os condicionalismos às edificações que constavam do anterior PMDFCI⁸⁰ e que previam distâncias à estrema muito inferiores aos 50 metros nas novas edificações em espaço florestal fora das áreas edificadas consolidadas: de 5 metros no caso de habitações e outro edificado e de 10 metros no caso de estabelecimentos industriais⁸¹.
53. Não se vislumbra sustentação legal para fazer perdurar aqueles aspetos para além do período de vigência estabelecido no Regulamento do PMDFCI⁸², não existindo referência na lei a qualquer componente ou conteúdo que tenha outra validade.
54. O PNDFCI determina que, mesmo não existindo um PMDFCI válido, tenha de ser aprovado anualmente o POM, contendo em anexo o modelo para a sua elaboração, em que uma das componentes é precisamente o “Risco de Incêndio no Concelho”. Ou seja, o PNDFCI prevê que a cartografia de risco/perigosidade seja atualizada e aprovada anualmente enquanto parte integrante do POM, que inexistiu em Pombal em 2016 e 2017⁸³.

⁷⁹ Junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, em setembro de 2015. O MdP informou, a 31.10.2018, que a ação “(...) foi objeto de contestação por parte do ICNF, aguardando-se a prossecução dos ulteriores trâmites do processo, nomeadamente o agendamento de audiência prévia”.

⁸⁰ O ICNF sustenta que “A legislação (DL 124/2006 alterado pelo DL17/2009) determina que o PMDFCI tem um período de vigência de 5 anos contados a partir da data de aprovação. Esta vigência reporta-se ao horizonte de planeamento das ações dos objetivos operacionais constantes do plano de ação (Caderno II), mantendo-se válidos os restantes conteúdos, já que a inobservância do prazo não determina a invalidade do plano. A cartografia de risco/perigosidade e os condicionalismos às edificações constantes do PMDFCI mantêm-se em vigor.”.

⁸¹ O MdP estimou o número de edificações licenciadas em espaço rural com distâncias para a estrema inferiores a 50 m em 5% do total (61 licenças), desde 28.09.2014.

⁸² “O PMDFCI tem um período de vigência de 5 anos, contados a partir da data de aprovação pela AFN, independentemente das revisões ou atualizações que venham a ser efetuadas durante o mesmo.” (Artigo 9.º do Regulamento do PMDFCI, aprovado pelo Despacho n.º 4345/2012).

⁸³ A componente POM é considerada, pelo Regulamento do PMDFCI, uma atualização anual, devendo ser aprovada pela CMDF, até 15 de abril, e enviada ao ICNF.

Sobre este ponto, em sede de contraditório, o ICNF refere que *“(...) à data dos acontecimentos, para esta matéria já estavam definidos os procedimentos – Despacho n.º 4345/2012, de 27 de março (...) e «Guia Técnico» (...) a carta de perigosidade faz parte integrante do caderno II e representa a «probabilidade de ocorrência, num determinado intervalo de tempo e dentro de uma determinada área, de um fenómeno potencialmente danoso». Assim, só se compreende a sua revisão, nomeadamente em caso de ocorrerem alterações significativas do coberto vegetal ou alterações no quadro legal aplicável à DFCl ou em situações de erros materiais observados, caso contrário não se justifica uma revisão anual da mesma;”*

Estes esclarecimentos não contrariam o que havia sido dito, dado que o Regulamento do PMDFCl, então em vigor, estipulava o período de vigência do PMDFCl em 5 anos e não impedia o disposto no PNDfCl relativamente à necessidade de aprovação anual do POM quando não exista PMDFCl.

55. Assim, a entidade que não aprova a proposta de PMDFCl para 2015-2019, alegando que as regras aplicáveis às novas edificações em espaço florestal não estão conformes com o estipulado no Decreto-Lei n.º 124/2006, considera em vigor essas mesmas regras, pelo facto de constarem do PMDFCl de 2009-2014, viabilizando uma solução semelhante à proposta no Plano não aprovado.
56. Os incêndios de 2017 colocaram pressão adicional em matéria de DFCl e o Decreto-Lei n.º 124/2006 foi substancialmente alterado pela Lei n.º 76/2017, de 17.08., que, tal como referido, passou a conceber a possibilidade de reduzir os limites para as extremas até um mínimo de 10 metros, nas áreas de florestais de perigosidade muito baixa, baixa ou média, desde que para uso comercial e respeitando determinadas condições.
57. Eventualmente para manter o pressuposto de não transmitir o ónus da gestão de combustível para terceiros, isenta os proprietários confinantes da obrigação de limpar as faixas que perfaçam os 50 metros, embora preveja medidas excepcionais de proteção e contenção e sujeite o pedido a um parecer vinculativo do ICNF. Esta possibilidade depende, no entanto, da aprovação de um normativo que enquadre as regras a que obedecem a análise de risco e as medidas excepcionais⁸⁴.

⁸⁴ O MdP solicitou ao ICNF, em 14.06.2018, orientações sobre o procedimento a adotar nesta matéria, uma vez que ainda se aguardava pela Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da proteção civil e das florestas. A resposta do ICNF, de 19.07.2018, refere as limitações a que está sujeito nesta matéria, dada a ausência de normativo legal, mas informa as condições que devem ser reunidas para submeter o pedido de parecer ao ICNF.

58. No último trimestre de 2017, o MdP reforçou a equipa envolvida no PMDFCI, procurando acelerar a atualização dos dados⁸⁵ e a compatibilização do Plano com a legislação aplicável e recentemente revista, na expectativa de ainda poder vir a ter acesso a financiamentos. Em janeiro de 2018, o ICNF, a propósito de informar o MdP do novo Regulamento do PMDFCI, refere que o regime excecional de redes secundárias de faixas de gestão de combustível⁸⁶ estipula a obrigatoriedade de os Planos estarem revistos ou aprovados até 31.03.2018, o que não aconteceu neste caso, uma vez que o PMDFCI só veio a ser objeto de parecer favorável do ICNF em novembro de 2018⁸⁷. Os principais marcos envolvendo o PMDFCI de Pombal, até 2017, constam da Figura 4.

Figura 4 – Principais marcos no PMDFCI de Pombal



59. Em síntese, o MdP dispôs de PMDFCI aprovado pelo ICNF até 2014, tendo, a partir daí, dado continuidade à sua estratégia de defesa da floresta, em grande parte coincidente com o Plano de ação que constava da proposta de PMDFCI não viabilizada pelo ICNF.
60. As regras a aplicar às novas edificações em espaço florestal expuseram uma divergência entre os objetivos do ordenamento e planeamento do território ao nível municipal, onde se entende que o abandono do território e perda de atratividade económica não favorecem a proteção da floresta, e o entendimento da legislação de DFCI pelo ICNF que, baseando-se no primado da proteção de

⁸⁵ Os incêndios de 2017, nomeadamente o que atingiu a Mata Nacional do Urso, justificaram importantes alterações, nomeadamente em termos de cartografia de risco/ perigosidade e no planeamento da gestão de combustível.

⁸⁶ Que consta do artigo 157.º da LOE para 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29.12) e que, nomeadamente, estende aos municípios e ao ICNF medidas excecionais de contratação pública por ajuste direto para a realização das ações e trabalhos de gestão de combustível (n.º 8); dispensa, nesta matéria, os municípios de fiscalização prévia do TC (n.º 11) e prevê a retenção de transferências correntes do Fundo de Equilíbrio financeiro (FEF) aos municípios que não cumpram as responsabilidades nas faixas de gestão de combustível (n.º 7).

⁸⁷ O PMDFCI de Pombal foi aprovado pela CMDF, na reunião de 26.06.2018. Obtido o parecer favorável do ICNF e depois de aprovado pela Assembleia Municipal de Pombal, o Plano terá uma vigência de 10 anos.

pessoas e bens, não prescindiu da obrigatoriedade de existência de uma faixa de proteção mínima de 50 metros para a estrema do terreno.

5.2.2 Relevância do PMDFCI na estratégia municipal de defesa da floresta

61. O conteúdo do primeiro PMDFCI de Pombal, elaborado pelo GTF, em 2006, e aprovado pela DGRF, em 2007, apresenta uma relevante componente de diagnóstico e um extenso conjunto de ações programadas no tempo, perspetivando-lhe uma centralidade na estratégia municipal para a floresta e denotando a existência de meios humanos qualificados e de sistemas de recolha e tratamento de informação geográfica para permitir a sua operacionalização e eficácia.
62. Quando, em 2014, os pressupostos exigidos pelo ICNF para a aprovação do novo PMDFCI entraram em choque com a visão municipal do ordenamento do espaço rural, o MdP tentou fazer valer as disposições aprovadas no âmbito do PDM, considerando que serviam uma visão integrada (e não apenas setorial) e que tinham legitimidade acrescida, nomeadamente por resultarem de um regulamento que foi sujeito a consulta pública e a parecer do ICNF.
63. O PMDFCI proposto pelo MdP para o período de 2014-2019 nunca foi aprovado pelo ICNF e como consequência, o MdP deixou de ter acesso a fundos comunitários e a apoios do Estado no âmbito do setor. Contudo, o MdP continuou, no essencial, a financiar a operação do GTF e a execução das ações de promoção e defesa da floresta, nomeadamente a gestão de combustível, a manutenção e abertura de caminhos florestais e a gestão e manutenção da rede de pontos de água.
64. No entanto, o funcionamento da CMDF ⁸⁸ e os contributos que esta poderia dar no acompanhamento, monitorização e execução do PMDFCI saíram prejudicados. Em 2015, 2016 e 2017, foi realizada apenas uma reunião por ano, utilizada, basicamente, para planear o dispositivo de combate a incêndios florestais (DECIF) para o ano, apresentar o relatório de atividades das Equipas de Sapadores Florestais (ESF) e apresentar o programa “Floresta limpa, Pombal sem incêndios”, vocacionado para a sensibilização e defesa da floresta.
65. As ações de defesa da floresta estão refletidas nos documentos previsionais do MdP e os valores executados são globalmente superiores aos previstos no âmbito do PMDFCI que havia sido proposto. Apesar de tudo, o MdP deu, no final de 2017, passos no sentido de ver aprovada pelo ICNF uma nova proposta de PMDFCI, corrigindo alguns aspetos técnicos e de conteúdo⁸⁹ e procurando beneficiar das alterações proporcionadas pela Lei n.º 76/2017.

⁸⁸ A CMDF de Pombal foi constituída por decisão da CMP de 08.06.2004.

⁸⁹ Por exemplo, no cálculo da perigosidade e na orçamentação das ações que fazem parte dos vários eixos de atuação.

5.2.3 A estratégia municipal no âmbito da floresta

66. O MdP tem abordado a floresta do ponto de vista estratégico, como um vetor de coesão social e de crescimento económico. O PMDFCI enquadra-se num contexto mais amplo, havendo resistência a medidas entendidas como passíveis de acelerar o abandono do espaço rural ou limitar o investimento, no pressuposto de que a floresta não estará protegida se não for cuidada e não poderá sê-lo, por privados, se não existir um nível mínimo de interesse económico.
67. Podemos interpretar a existência de três grandes linhas de atuação municipal em torno da floresta: o ordenamento e planeamento, a valorização económica e a prevenção e defesa (Figura 5)⁹⁰.
68. O ordenamento e planeamento da floresta têm tradução no PDM de Pombal, sendo que as disposições relativas às novas edificações em espaço florestal não são coincidentes com as regras contidas no Decreto-Lei n.º 124/2006. A estratégia do MdP para a floresta envolve diversas vertentes e iniciativas, como o incentivo ao associativismo florestal e à implementação de ZIF⁹¹, a promoção da sustentabilidade e, mais recentemente, o lançamento de uma OPA Florestal⁹² e a demonstração de interesse em receber uma central de Biomassa⁹³.

⁹⁰ A traço vermelho identificam-se as ações que ainda não se encontram implementadas.

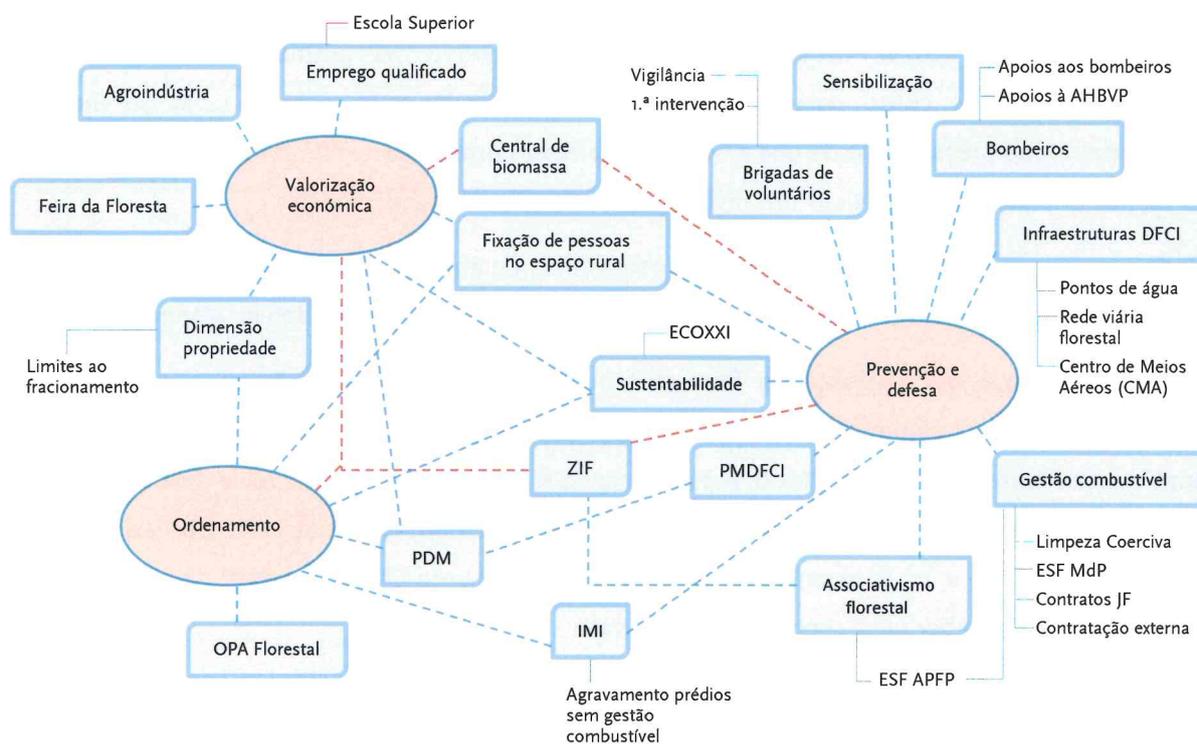
⁹¹ Uma ZIF é uma área territorial contínua e delimitada, constituída maioritariamente por espaços florestais, submetida a um Plano de Gestão Florestal (PGF) e que cumpre o estabelecido no PMDFCI, sendo administrada por uma única entidade, que se denomina Entidade Gestora da ZIF. O regime de criação encontra-se estabelecido no Decreto-Lei n.º 127/2005, de 05.08, entretanto alterado e republicado.

⁹² A iniciativa de constituição de uma bolsa municipal de terrenos florestais a partir de uma oferta pública de aquisição de prédios rústicos de componente florestal surgiu em 2016, com objetivos muito relevantes para a DFCI: criação de faixas de descontinuidade de combustíveis, promovendo a instalação de espécies autóctones de baixa combustibilidade e inflamabilidade; proteção de infraestruturas e áreas edificadas, favorecendo, nas zonas de interface urbano-rural, a instalação de uma rede de mosaicos florestais; criação de condições favoráveis à constituição de ZIF, a gerir através de PGF; promoção da recuperação de áreas percorridas por incêndios florestais; salvaguarda de espécies autóctones; proteção e beneficiação dos recursos hídricos e galerias ripícolas, favorecendo a constituição de corredores ecológicos de conectividade; e promoção de boas práticas silvícolas, de referência para outros produtores florestais. A par do apego à propriedade, o preço oferecido e o critério de dimensão dos prédios (>1ha) inibiram uma maior adesão (o MdP recebeu 8 propostas de venda), estando atualmente em avaliação a revisão dos pressupostos da medida.

⁹³ O MdP apresentou a disponibilidade do concelho de Pombal para acolher uma Central de Biomassa, através de comunicação, enviada a 08.01.2018, aos vários responsáveis do Governo.



Figura 5 – Linhas de atuação municipal no âmbito da floresta



69. A valorização económica da floresta, patente em iniciativas como a Feira Nacional da Floresta⁹⁴, sustenta-se numa lógica de promoção da atividade agroflorestal e industrial a partir de produtos endógenos e implica promover a fixação de pessoas e de investimento, incluindo-se neste campo o interesse em apoiar a fixação de uma escola superior no concelho, vocacionada para a formação de quadros e investigação na área da floresta⁹⁵.
70. A prevenção de incêndios e defesa da floresta são entendidas neste contexto, existindo o interesse evidente em proteger a fileira económica e em garantir uma fonte de rendimento aos proprietários. Isto aplica-se a medidas que se podem facilmente enquadrar no conteúdo dos PMDFCI, como a

⁹⁴ A Feira Nacional da Floresta realizou-se em 2016 e 2018 (tem periodicidade bianual) com o objetivo de “Evidenciar o papel da floresta na propulsão da economia, do emprego e do desenvolvimento sustentável; Criar oportunidades de negócio; Sensibilizar públicos alargados para defesa e proteção da floresta; Promover debate e informação em diferentes aspetos ligados à fileira da floresta; Promover Pombal como centro de exposições do setor florestal”. O seu público-alvo é a “Fileira Florestal e toda a sua cadeia de valor: produtores florestais, viveiros, corte e transformação de madeiras e derivados; Máquinas e Equipamentos de apoio à produção e exploração; serviços de apoio ao sector florestal; indústrias transformadoras de madeira e resíduos florestais; indústrias extrativas, transformadoras e comércio que incorporam matérias-primas provenientes da Floresta, como sejam as resinas, o mobiliário, a cortiça, o papel etc.; outros negócios ligados à floresta: turismo, desporto (...)”. Cf. <http://www.feiranacionaldafloresta.pt>.

⁹⁵ Em setembro de 2000, o Instituto Politécnico de Leiria apresentou uma proposta de criação da Escola Superior de Ciências Agrárias e Florestais de Pombal, com o apoio da CMP.

construção e manutenção de estradas e caminhos florestais e de pontos de água, a implementação das faixas de gestão de combustível ou as ações de sensibilização e fiscalização, mas também a outras menos comuns, como a penalização do abandono dos prédios rústicos em sede de IMI⁹⁶, a valorização social do papel dos bombeiros ou o apoio à fixação e operação de meios aéreos.

71. Algumas das interações que constam da Figura 5, nomeadamente os relacionados mais diretamente com a prevenção e defesa da floresta (infraestruturas de DFCI, gestão de combustível, sustentabilidade, ações de sensibilização e apoios a bombeiros e a brigadas de voluntários) serão desenvolvidas nos pontos seguintes, nomeadamente no âmbito da execução das medidas de DFCI.
72. Estas linhas de atuação estão relacionadas, reproduzindo as interações económicas e sociais da floresta e demonstrando uma atuação municipal no âmbito do planeamento que antecede e favorece a eficácia da prevenção, defesa e combate a incêndios. Transparece também o recurso a uma bateria de instrumentos diferenciados, desde a melhoria das infraestruturas e meios, à gestão de combustível ou à introdução de medidas de natureza fiscal e de limites ao fracionamento da propriedade⁹⁷.
73. Neste caso, a inexistência de PMDFCI aprovado não resulta de uma estratégia municipal de menor valorização do papel da floresta, mas, essencialmente, da indisponibilidade do MdP para seguir as diretrizes do ICNF no que concerne às distâncias para as extremas do terreno nas novas edificações em espaço florestal.

Em sede de contraditório, o MdP vem confirmar esta observação, frisando *“(…) que a não aprovação atempada do PMDFCI não resultou de uma atuação displicente ou inconsequente do Município de Pombal, mas tão só de uma divergência de entendimento entre a autarquia e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (...) no que concerne a questões interpretativas do quadro legal concretamente aplicável (...)”*.

⁹⁶ Nos últimos anos, a Assembleia Municipal de Pombal (AMP) tem aprovado a proposta do PCM propondo *“(…) em conformidade com o nº 9 do Artigo 112º do CIMI, majorar em 100% a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma colecta de imposto inferior a Eur. 20,00 por cada prédio abrangido”*. Não foi apresentada evidência do impacto desta medida em termos de receita, existindo, no entanto, a expectativa, por parte do MdP, de que contribua para a mudança de comportamentos. Cf. Ata da reunião da AMP de 27.12.2017.

⁹⁷ A estratégia municipal para a floresta, como aqui é entendida, não se encontra ainda plenamente implementada, facto que se relaciona com a dimensão do investimento e dos meios municipais que lhe são afetos, mas também com fatores não controláveis pelo MdP, como o cadastro dos prédios rústicos, o redimensionamento das propriedades e explorações ou a localização de investimentos estratégicos em áreas que dependem da atuação dos diferentes níveis de decisão política. Ainda assim, o MdP decidiu penalizar em sede de IMI os terrenos rurais abandonados e não permitir o fracionamento de terrenos florestais com menos de 1 ha. Os seus serviços têm também promovido ações de fiscalização dos terrenos florestais abandonados.

5.2.4 O papel das entidades com responsabilidade no PMDFCI

74. A coordenação e gestão do PMDFCI competem ao PCM, que não concordou com as desconformidades apontadas pelo ICNF à proposta de PMDFCI elaborada pelo GTF e aprovada pela CMDF na reunião de 19.12.2014⁹⁸. O MdP procurou dialogar com o ICNF, mas manteve a sua posição relativamente às regras para novas edificações em espaço florestal.
75. O ICNF alertou o MdP para as consequências da não aprovação do PMDFCI no que concerne ao acesso a financiamento do Estado. Na troca de correspondência ficava claro que o Instituto não aceitaria uma formulação, nas novas edificações, que passasse o ónus da limpeza das faixas de gestão de combustível para terceiros. Nas reuniões da CMDF de 2015, 2016 e 2017, o representante do ICNF não tomou qualquer posição de relevo sobre o assunto, tendo sido o seu voto o único a aprovar o POM de 2015.
76. A atividade da CMDF saiu prejudicada, desde logo por não existir um PMDFCI válido, que servisse de documento estratégico para orientar a sua atividade, mas também porque a ausência de POM limita o potencial de eficácia de todas as forças combinadas que estão envolvidas na prevenção e combate a incêndios florestais⁹⁹.
77. A Figura 6 mostra a estrutura de defesa da floresta no âmbito municipal, que é comandada pelo PCM, enquanto responsável pela Proteção Civil a nível municipal¹⁰⁰, cabendo-lhe dirigir a Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) e a CMDF. A Figura 7 apresenta a composição da CMDF, onde estão representadas uma parte das entidades e serviços envolvidos na elaboração e execução do PMDFCI de Pombal. No âmbito florestal, as competências do GMPC são exercidas em parceria com o GTF.

⁹⁸ A posição do PCM encontrou suporte generalizado nos outros órgãos do MdP e também na APFP, que chegou a denunciar, na reunião da CMDF, a inoperância do ICNF na fiscalização dos licenciamentos.

⁹⁹ Do PNDFCI: “As atribuições destas comissões, estabelecidas pela Lei n.º 14/2004 de 8 de Maio, implicam a garantia do funcionamento e coordenação das capacidades de intervenção das entidades nelas representadas. Por esta razão objectiva-se que estas comissões reúnam pelo menos 4 vezes por ano e constituam, formalmente e de facto, a organização do sistema DFCI municipal. Terão de acompanhar a execução do respectivo PMDFCI e Plano Operacional Municipal, avaliando anualmente o cumprimento da programação prevista. (...) Ao nível municipal e no que se refere à definição de políticas e orientações no âmbito da defesa da floresta contra incêndios, a CMDFCI é o elo de ligação das várias entidades, sendo o PMDFCI o instrumento orientador das diferentes acções. Anualmente, os SMPC devem assentar a sua actividade da vigilância, detecção, fiscalização, 1ª Intervenção e combate, em planos expeditos de carácter operacional municipal (POM) mobilizando e tirando partido de todos os agentes na área de influência municipal.”

¹⁰⁰ Refira-se que o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC) de Pombal foi ativado no dia 16.10.2017, no seguimento do incêndio florestal nas Matas Nacionais.

Figura 6 – A defesa da floresta no âmbito municipal

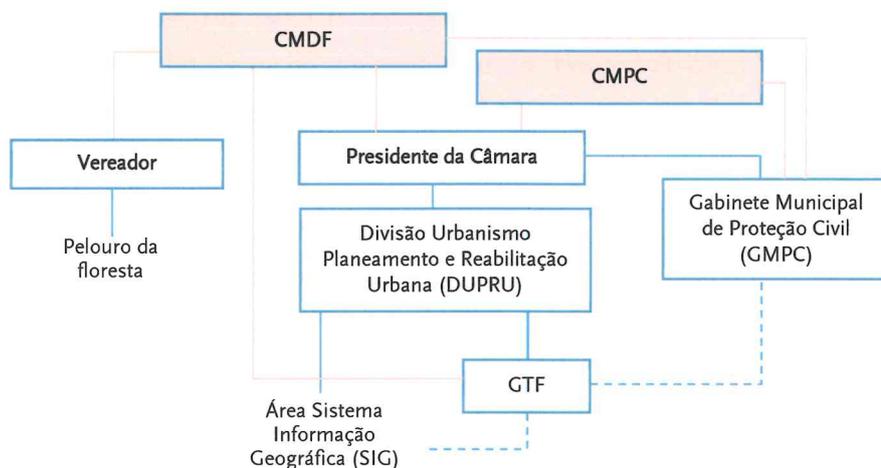
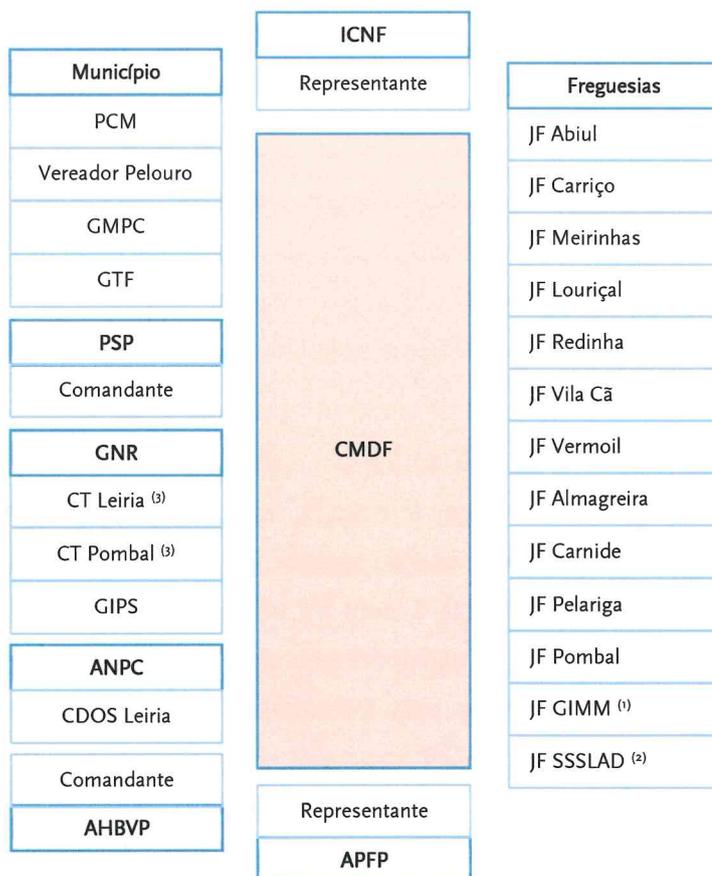


Figura 7 – Entidades que constituem a CMDF de Pombal



Notas:

⁽¹⁾ União de Freguesias da Guia, Ilha e Mata Mourisca.

⁽²⁾ União de Freguesias de Santiago e São Simão de Litém e Albergaria dos Doze.

⁽³⁾ CT: Comando Territorial.

Fonte: MdP.



78. Na estrutura orgânica adotada pelo MdP, embora o GMPC e o GTF funcionem em parceria no âmbito da defesa da floresta, o GTF está dependente da DUPRU. Em princípio, esta disposição confere-lhe características mais favoráveis ao planeamento do território florestal e permite-lhe beneficiar de sinergias com outros serviços e ferramentas, nomeadamente com a área de Sistemas de Informação Geográfica (SIG)¹⁰¹.
79. Quanto à composição da CMDF, inclui representantes da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), das forças de segurança e do setor florestal, merecendo destaque a presença de todas as freguesias, que acabam por ter algum relevo, não apenas pelo seu papel na gestão de combustível, mas também na coordenação de brigadas de voluntários, que se organizam anualmente para constituir equipas de vigilância e prevenção de fogos florestais. Regista-se, contudo, como debilidade, a ausência de representação das empresas privadas com responsabilidade na gestão de combustível¹⁰².

Em sede de contraditório, o MdP defende que a composição da CMDF *“(...) cumpre os requisitos legais a que alude o artigo 3º D do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, designadamente o requisito inscrito na alínea j), na medida em que, para além das entidades a que textualmente se alude nas alíneas a) a i) do mencionado preceito, o Presidente da Comissão convidou outras entidades externas, como sejam o Grupo de Intervenção Proteção e Socorro (GIPS) – 1.ª CIPS – CMA de Pombal e a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Pombal. Sem prejuízo do que se deixa dito, admite-se a possibilidade de dirigir convite a outras entidades e personalidades que tenham responsabilidade na execução das ações do Plano de Ação do PMDFCI, para que passem a integrar a CMDF (...)”*

Só com a alteração introduzida pela Lei n.º 76/2017 é que a alínea i) do n.º 1 do artigo 3 –D do Decreto-Lei n.º 124/2006 passou a obrigar à inclusão, na composição da CMDF, de representantes das empresas de infraestruturas e de energia. No entanto, já anteriormente poderiam fazer parte, se convidadas para tal, a bem da eficácia das medidas de DFCI contidas no PMDFCI. No caso de Pombal, tal não aconteceu, pelo menos até 2017. Por outro lado, a alínea e) do mesmo artigo, aditado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, refere-se ao

¹⁰¹ Entretanto, o novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais do Município de Pombal e respetivo Organograma dos Serviços, publicado pelo Despacho n.º 9661/2018, de 27.09.2018, do PCM, agregou o GTF com o GMPC, criando o Gabinete de Proteção Civil e Florestas, na dependência direta do PCM.

¹⁰² Nomeadamente a Infraestruturas de Portugal (IP), responsável pelas estradas nacionais e pela ferrovia, a REN e EDP (responsáveis pelas redes de energia elétrica) e as Brisa e Brisal (concessionárias das autoestradas A1 e A17, respetivamente).

Comandante Operacional Municipal (COM)¹⁰³, entidade que, no período analisado, não participou na CMDF.

80. Entre 2015 e 2017, o GTF funcionou com um técnico superior¹⁰⁴ e desenvolveu um conjunto relevante de atividades no âmbito da gestão e defesa da floresta¹⁰⁵, nomeadamente:

- Elaboração de informações sobre pedidos para ações de destruição do revestimento vegetal e sobre florestação e reflorestação;
- Acompanhamento e coordenação de trabalhos efetuados pela ESF do MdP e pelos trabalhadores em Contratos Emprego Inserção (CEI) afetos à gestão de combustíveis;
- Parceria com o Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro da GNR (GIPS) no âmbito das limpezas coercivas de terrenos e notificação aos proprietários para redução da carga de combustíveis adjacentes a edificações;
- Planeamento e fiscalização dos trabalhos da APFP relativamente à limpeza de 100 ha na Serra de Sicó, no âmbito do Orçamento Participativo;
- Elaboração de faixas de gestão de combustíveis junto da rede viária municipal no âmbito dos contratos interadministrativos, celebrados com as freguesias e uniões de freguesia, e fiscalização da sua execução;
- Coordenação e acompanhamento dos trabalhos de beneficiação de caminhos florestais e de pontos de água de abastecimento de meios aéreos pertencentes à rede de DFCI;
- Ações de sensibilização de DFCI por vários locais do concelho, elaboração e distribuição de folhetos (“Floresta limpa, Pombal sem incêndios”) em locais estratégicos e em colaboração de outras entidades locais (Freguesias, SEPNA-GNR¹⁰⁶);
- Levantamento de áreas florestais, de proprietários e de áreas ardidas no concelho (por GPS);
- Elaboração das propostas (e alterações) de PMDFCI e de POM (para 2015);
- Preparação e definição do programa da OPA Florestal, apresentação nas várias freguesias e análise de candidaturas.

Relativamente aos recursos técnicos afetos ao GTF, o MdP, em sede de contraditório, informou ter *“(...) encetado diligências no sentido de reforçar a equipa, tendo,*

¹⁰³ Passou a chamar-se Coordenador Municipal de Proteção Civil, na redação dada pela Lei n.º 76/2017.

¹⁰⁴ Adicionalmente, em 2015 existiam no mapa de pessoal 5 postos de trabalho de assistente operacional por ocupar (como sapadores florestais) que se encontravam ocupados em 2016. Em 2017, para além dos 5 sapadores florestais, constavam mais 3 postos de trabalho por ocupar, perspetivando um total de 8 sapadores florestais.

¹⁰⁵ Atividades constantes das informações do PCM à Assembleia Municipal, de acordo com o estipulado na alínea c) do n.º 2 do Artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09.

¹⁰⁶ Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente da GNR.

inclusivamente, apresentado uma candidatura ao Fundo Florestal Permanente para apoio ao funcionamento do Gabinete Técnico Florestal, cujas atribuições se encontram ínsitas no conteúdo funcional do Gabinete de Proteção Civil e Florestas, com o escopo de dotar a estrutura de uma capacidade operacional que lhe permita atingir um maior grau de eficiência, mediante acompanhamento e monitorização da execução do PMDFCI, sem descurar uma cabal articulação desta unidade orgânica com outros serviços municipais, designadamente com os que tenham afetas as funções de planeamento e ordenamento do território.”

5.3 A execução do PMDFCI

81. Atendendo ao facto de não existir um PMDFCI aprovado pela entidade competente, toma-se como referência o Plano que havia sido proposto para verificar as ações efetivamente realizadas e os montantes despendidos com as mesmas, analisando também a execução de outras medidas que se apresentem relevantes para a DFCI, ainda que não inscritas na proposta de PMDFCI.
82. O MdP não dispõe de um instrumento de monitorização da execução do PMDFCI, pelo que não existe uma visão global sobre o grau de cumprimento das metas nele estabelecidas. Por outro lado, a contabilidade analítica implementada no MdP também não dispõe de um centro de custos que reúna a execução financeira relativa ao Plano.
83. Grande parte das ações da responsabilidade do MdP apresentaram execução e foram alvo de acompanhamento pelo GTF, tendo-se conseguido apurar valores de despesa realizada. No entanto, poderão em algumas situações não ser exatos, dado que o processo de imputação da despesa em contabilidade analítica ainda está a ser assimilado pelos vários intervenientes no processo, podendo algumas despesas não ficar associadas às atividades ou programas que lhes estão na base.

Em sede de contraditório, o MdP informou pretender *“(...) incrementar as ações associadas ao acompanhamento e à monitorização da execução dos PMDFCI, designadamente gizando soluções informáticas para o efeito, que comportem a gestão do risco e promovam a atualidade e eficácia no apoio à decisão, bem como a difusão da informação relativa aos aspetos mais relevantes junto do órgão Assembleia Municipal e do público em geral (...)”* e que *“(...) se encontra a definir mecanismos contabilísticos que permitam apurar de forma expedita a despesa afeta à execução do PMDFCI e de outros custos que concorrem para a sua execução, a que acresce a preocupação de aprimorar os expedientes de controlo da execução dos apoios concedidos a entidades externas.”*

5.3.1 Despesa prevista e executada por áreas de intervenção ou eixos

84. O Quadro 3 apresenta a previsão, em quantidade e valor, que constava do plano de ação da proposta de PMDFCI 2015-2019, para os cinco eixos, incluindo a desagregação das ações e indicação dos responsáveis. Na gestão de combustível e na manutenção da Rede Viária Florestal (RVF), apenas para uma parte das necessidades foi prevista uma intervenção anual.

Quadro 3 – Ações previstas por eixos do PMDFCI

Valor em €. Quantidade em ha, exceto quando indicado.

Eixos / Ações / Responsáveis	Necessidades		2015		2016		2017	
	Quantidade	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	
1. Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais	n.a.	n.a.	544 099	n.a.	444 927	n.a.	509 206	
Faixas de Gestão de Combustível (FGC)	4 092	1 748	519 595	1 338	420 517	1 511	484 980	
Manutenção das FGC – MdP	n.d.	34	9 354	38	10 696	44	12 191	
Manutenção das FGC – Outros ⁽¹⁾	n.d.	1 714	510 241	1 300	409 821	1 467	472 789	
Rede viária florestal – MdP - km	114	22	24 504	22	20 539	22	20 354	
Manutenção de pontos de água – MdP – n.º	41	41	3 871	41	3 871	41	3 871	
2. Redução da Incidência de Incêndios	n.a.	n.a.	22 074	n.a.	21 150	n.a.	22 074	
Ações de sensibilização – MdP - folhetos	n.a.	25 000	1 074	25 000	150	25 000	1 074	
Ações de sensibilização – MdP e outros ⁽²⁾	n.a.	n.d.	1 000	n.d.	1 000	n.d.	1 000	
Ações de fiscalização – MdP e outros ⁽³⁾	n.a.	n.d.	20 000	n.d.	20 000	n.d.	20 000	
3. Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios	n.a.	n.a.	n.d.	n.a.	n.d.	n.a.	n.d.	
Vigilância e deteção (...) – MdP e outros ⁽⁴⁾	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
4. Recuperar e reabilitar ecossistemas	n.a.	n.a.	n.d.	n.a.	n.d.	n.a.	n.d.	
5. Adoção de uma estrutura orgânica funcional e eficaz	n.a.	n.a.	1 700	n.a.	1 700	n.a.	1 700	
Programa de formação – MdP	n.a.	n.d.	700	n.d.	700	n.d.	700	
Programa de formação – JF	n.a.	n.d.	1 000	n.d.	1 000	n.d.	1 000	
Programa de formação – Outros ⁽⁵⁾	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Total do PMDFCI	n.a.	n.a.	567 873	n.a.	467 777	n.a.	532 980	
<i>Responsabilidade do MdP</i>	n.a.	n.a.	36 631	n.a.	36 956	n.a.	39 191	
<i>Responsabilidade do MdP no Total (%)</i>	n.a.	n.a.	6,96	n.a.	7,69	n.a.	7,17	

⁽¹⁾ Junto de edificações, aglomerados populacionais e parques de campismo e polígonos industriais: proprietários, arrendatários ou usufrutuários; junto da RVF: a BRISA, a BRISAL e a IP; junto da rede ferroviária: a IP; junto da rede de transporte de gás e rede elétrica de alta tensão: a REN; e junto da rede elétrica de média e baixa tensão: a EDP.

⁽²⁾ As Juntas de Freguesia (JF), a GNR e os BVP.

⁽³⁾ A GNR, os GIPS, as ESF e o SEPNA.

⁽⁴⁾ A GNR, as Brigadas Autárquicas, os BVP e as ESF.

⁽⁵⁾ A GNR, os Bombeiros e os Sapadores Florestais.

n.a.: não aplicável; n.d.: sem dados.

Fonte: Proposta de PMDFCI 2015-2019 e MdP.

85. O MdP executou a estratégia que considerou mais adequada no âmbito da DFCI e que assentou, em grande medida, nas ações que integravam a sua proposta de PMDFCI. A previsão e execução das medidas da responsabilidade do MdP inscritas na proposta de PMDFCI 2015-2019¹⁰⁷ consta do Quadro 4¹⁰⁸. Para as outras entidades corresponsáveis pela execução do Plano, e que representam cerca de 93% da despesa orçamentada, não existem dados disponíveis.

Quadro 4 – Previsão e execução das medidas do PMDFCI da responsabilidade do MdP

	2015					
	Quantidade			Valor (€)		
	Previsão	Execução	Desvio	Orçamento	Execução	Desvio
Manutenção das FGC confinantes com RVF (ha)	33,6	0	-100,0%	9 353,98	0	-100,0%
Intervenção na RVF (km)	22,41	0	-100,0%	20 631,96	0	-100,0%
Manutenção de pontos de água (ha)	10,1	54,8	442,6%	3 871,2	21 000	442,5%
Ações de sensibilização (n.º folhetos)	25 000	28 000	12,0%	924,27	1 032,59	11,7%
Total				34 781,41	22 032,59	-36,7%
	2016					
	Quantidade			Valor (€)		
	Previsão	Execução	Desvio	Orçamento	Execução	Desvio
Manutenção das FGC confinantes com RVF (ha)	38,4	108	181,3%	10 695,74	66 238,13	519,3%
Intervenção na RVF (km)	22,3	59,1	165,0%	20 539,44	54 332,05	164,5%
Manutenção de pontos de água (ha)	10,1	54,8	442,6%	3 871,20	21 000,00	442,5%
Ações de sensibilização (n.º folhetos)	25 000	67 000	168,0%	924,27	2 479,32	168,2%
Total				36 030,65	144 049,50	299,8%
	2017					
	Quantidade			Valor (€)		
	Previsão	Execução	Desvio	Orçamento	Execução	Desvio
Manutenção das FGC confinantes com RVF (ha)	43,8	182,1	315,8%	12 190,84	103 503,53	749,0%
Intervenção na RVF (km)	22	22,43	2,0%	20 354,40	20 654,10	1,5%
Manutenção de pontos de água (ha)	10,1	66,9	562,4%	3 871,20	25 661,90	562,9%
Ações de sensibilização (n.º folhetos)	25 000	18 000	-28,0%	924,27	651,90	-29,5%
Total				37 340,71	150 471,43	303,0%
	2015-2017					
	Quantidade			Valor (€)		
	Previsão	Execução	Desvio	Orçamento	Execução	Desvio
Manutenção das FGC confinantes com RVF (ha)	115,8	290,1	150,5%	32 240,56	169 741,66	426,5%
Intervenção na RVF (km)	66,71	81,53	22,2%	61 525,80	74 986,15	21,9%
Manutenção de pontos de água (ha)	30,3	176,5	482,5%	11 613,60	67 661,90	482,6%
Ações de sensibilização (n.º folhetos)	75 000	113 000	50,7%	2 772,81	4 163,81	50,2%
Total				108 152,77	316 553,52	192,7%
<i>em % da despesa municipal</i>					<i>0,27%</i>	

Fonte: MdP

¹⁰⁷ Os valores de execução foram fornecidos pelo MdP, tendo uma parte substancial sido objeto de verificação de registo contabilístico. Foram também consultados relatórios de monitorização e procedimentos de contratação.

¹⁰⁸ Esta análise não visa conferir validade a um documento que não entrou em vigor, mas apenas avaliar um conjunto de ações que respondem aos objetivos padrão dos PMDFCI, tal como foram apresentados no guião técnico do ICNF.

86. A análise da execução das ações que se encontravam inscritas na proposta de PMDFCI, permite constatar que:

- O MdP não dispõe de dados relativos à execução das ações a cargo dos outros responsáveis pelo Plano e, relativamente às que lhe estavam atribuídas, apenas consegue apresentar dados de execução relativos ao Eixo 1 (Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais) e às ações de sensibilização do Eixo 2 (Redução da Incidência de Incêndios);
- A despesa com a execução das ações da proposta de PMDFCI apresenta um peso residual na despesa total do MdP, apenas 0,27% no conjunto dos 3 anos;
- Os valores executados pelo MdP no período em análise, em média, ultrapassam largamente os previstos: despendeu-se quase 5 vezes mais com a manutenção de pontos de água, mais de 4 vezes mais com a manutenção de faixas de gestão de combustível¹⁰⁹, 50% mais em ações de sensibilização e mais 22% na manutenção da rede viária florestal. Em quantidades, a única disparidade relevante relaciona-se com as faixas de gestão de combustível, onde a variação foi de 150,5% (por comparação com 426,5% em valor);

Em sede de contraditório, o MdP refere ter *“(...) envidado inúmeros esforços no sentido de promover a realização de ações de sensibilização para a defesa da floresta contra incêndios, de operações de manutenção e beneficiação da rede de pontos de água, bem como de ações de construção de caminhos rurais, em parceria com as freguesias do concelho e a equipa de sapadores da Associação de Produtores Florestais de Pombal (...)”*, acrescentando ter notificado *“(...) mais de uma centena de proprietários, usufrutuários ou detentores a qualquer título, para procederem à gestão de combustível dos prédios que se encontravam em manifesto incumprimento do disposto no artigo 15.º, do Decreto-Lei n.º 124/2006 (...)”*.

- Com a exceção evidenciada, as diferenças entre os valores previstos e executados não são imputáveis a variações nos custos unitários, pelo que as metas anuais inscritas no PMDFCI não se revelaram adequadas¹¹⁰. As diferenças são menores quando as previsões resultam de uma

¹⁰⁹ Trata-se de gestão de combustível na rede secundária, uma vez que não existem faixas da rede primária no território do concelho.

¹¹⁰ Em alguns casos faltou confirmar a estimativa orçamental com as entidades responsáveis, em outros os valores são idênticos para os 5 anos. No caso do custo da gestão de combustível a previsão baseia-se em tabelas da Comissão de Acompanhamento das Operações Florestais (CAOF), sem grande aderência à realidade: por um lado, a mais recente é de 2015-2016, por outro, os preços variam muito de região para região, nomeadamente em função da oferta de serviços e das características do terreno e da matéria combustível. No caso dos proprietários particulares, não se valoriza a possibilidade de uma parte da limpeza vir a ser efetuada pelos próprios.

inventariação exaustiva das necessidades e custos e é programada, com antecedência, a realização das ações e assegurado o financiamento necessário;

- Embora entre 2015 e 2017 não tenhamos possibilidade de verificar a atuação do MdP num cenário de vigência do PMDFCI, o facto é que não se constatou existir uma monitorização da execução da proposta de PMDFCI, nos moldes preconizados no PNDFCI¹¹¹.

5.3.2 Identificação e caracterização dos instrumentos de financiamento

87. A dinâmica das medidas no âmbito da floresta tem estado historicamente dependente da disponibilidade de fundos comunitários para o setor e da eficácia da sua gestão. O MdP, desde logo por não ter feito aprovar o PMDFCI, viu fechar-se essa porta em 2015, perdendo também o financiamento do Fundo Florestal Permanente (FFP) que, basicamente, apoia o funcionamento dos GTF e das ESF.
88. Assim, a despesa do MdP com a defesa da floresta, no período em análise, foi financiada na sua totalidade por receitas próprias¹¹². No entanto, alguns dos parceiros do MdP continuaram a poder candidatar-se a apoios, como aconteceu, por exemplo, com a APFP, que dispõe de uma ESF apoiada pelo FFP.

5.3.3 Verificações físicas e documentais

89. Não foram, neste âmbito, efetuadas vistorias a equipamentos ou confirmações de realização de ações no local. Nas ações de maior dimensão financeira confirmou-se a existência de monitorização e a elaboração de relatórios periódicos de atividades ou de execução. No caso de entidades objeto de protocolo, o documento contém, por norma, essa obrigação estipulada nas suas cláusulas.

¹¹¹ “Considerando que a base de todo o sistema está assente no município, uma vez que será a este nível que se consubstanciam as ações que permitirão, de forma prática, suportar o planeamento nas vertentes da prevenção e combate, e, redireccionar os investimentos de acordo com as diferentes realidades presentes no universo dos municípios, o enfoque do sistema de avaliação deverá também assentar numa avaliação municipal, sem que seja, naturalmente esquecido os níveis distritais e nacional, permitindo, assim, uma leitura global da realidade até ao momento inexistente, suportando a formulação de decisões operacionais e políticas mais ajustadas às ocorrências. (...) o Sistema de Gestão de Informação, deverá, ao nível municipal, estar preparado para reunir toda a informação relativa à execução do PMDFCI (de modo a obter-se informação permanente sobre o progresso dos dispositivos municipais), e permitir, no âmbito dos sistemas de gestão da vigilância e deteção, das ocorrências e das causas, gerir informação para avaliação do desempenho de cada um deles. “.

¹¹² O agravamento das penalizações financeiras, agora, pela LOE 2018, nas transferências do FEF e a multiplicação de linhas de apoio e financiamento para ações no âmbito da floresta deverão levar a uma rápida formalização dos PMDFCI ainda desconformes.

90. Relativamente aos contratos de aquisição de serviços, foi feita uma consulta, por amostragem¹¹³, que não suscitou dúvidas em termos de procedimentos. A dimensão financeira da generalidade dos contratos nesta área permitia, à data e nos termos da redação então vigente do Código dos Contratos Públicos (CCP), o recurso ao ajuste direto, tendo sido essa a modalidade escolhida. Contudo, o MdP optou, por norma, por convidar várias entidades a apresentar propostas. Um dos contratos selecionados envolve a APFP, entidade com a qual o MdP tem parcerias estabelecidas (Quadro 5).

Quadro 5 – Análise de contratos de aquisição de serviços

N.º/Ano	Objeto	Procedimento	Entidades contratadas	Valor c/IVA	Pagamentos 2015-2017	Cabimento e compromisso
034/15	Abertura e limpeza de caminhos florestais	Ajuste direto por lotes 7 propostas	Carvisouto Lda. (2 lotes)	39 187,80	28 765,22	Sim
			Joaquim Rodrigues da Silva & Filhos, Lda. (2 lotes)	41 750,88	41 212,32	Sim
108/15	Silvicultura para Prevenção de Perigo de Incêndio Florestal	Ajuste direto	PMUGEST, E.M. (detida a 100% pelo MdP)	181 474,20	159 933,66	Sim
074/16	Limpeza de Matos (...) na Serra do Sicó	Ajuste direto 3 propostas	APFP	81 795,00	15 402,01	Sim
Total				344 207,88	245 313,21	

Fonte: MdP.

5.3.4 Monitorização da execução do PMDFCI

91. No período em análise, não foram introduzidas melhorias no Plano nem efetuadas correções e também não existiu uma monitorização da sua execução global, o que se compreende se atendermos ao facto do documento não ter entrado em vigor. As ações de maior relevo financeiro, como a execução da gestão de combustível ou a manutenção da rede viária florestal, foram objeto de acompanhamento pelo GTF e as entidades contratadas ou protocoladas para executar as ações apresentaram relatórios dos trabalhos efetuados.

5.3.5 Dificuldades na execução do PMDFCI

92. A dificuldade colocou-se desde logo ao nível da aceitação das regras de elaboração do PMDFCI, dadas as implicações que o MdP considerou que as mesmas iriam gerar na condução da política de ordenamento do território, tendo, desse modo, a eficácia do Plano saído objetivamente afetada.

¹¹³ Selecionaram-se os contratos, no âmbito do GTF, com valor superior a €10.000 e com execução no período da auditoria.

93. De resto, o facto de estar impossibilitado de aceder a financiamento do Estado ou de fundos comunitários para o setor, embora tenha constituído uma limitação, não foi de molde a inibir o MdP de realizar as ações de DFCl, tendo inclusivamente, executado mais do que o previsto (em valor de despesa e em quantidade).

5.3.6 Execução de ações no âmbito da defesa da floresta

94. Os valores reportados em 5.3.1. resultam de um apuramento, pelo MdP, da despesa efetuada nas ações inscritas na proposta de PMDFCl, tendo por base a despesa afeta ao GTF ou cuja execução foi acompanhada por aquele gabinete.
95. Cruzando a informação (alguma estimada) utilizada a propósito da candidatura ao Programa ECOXXI¹¹⁴ com a proveniente de outras fontes (relatórios de gestão, extratos do sistema de informação financeira, ficheiros fornecidos pelo MdP) obteve-se o Quadro 6, onde consta um conjunto de ações e investimentos efetuados na gestão e conservação da floresta, cujo valor ascendeu a €m360, na média do período, e onde se incluem os valores reportados em 5.3.1..
96. Neste prisma mais amplo, contata-se que a despesa do MdP com a gestão e conservação da floresta assume valores de maior relevo, várias vezes superiores aos observados no ponto 5.3.1., atingindo uma média de 0,9% da despesa paga pelo MdP no ano. Dada a sua natureza, algumas destas ações no âmbito da gestão e conservação da floresta poderiam ser incluídas no PMDFCl¹¹⁵.

¹¹⁴ O ECOXXI é um programa de educação para a sustentabilidade, implementado em Portugal pela Associação Bandeira Azul da Europa (ABAE) desde 2005, ao qual se candidataram 57 municípios em 2017. O Programa pontua os municípios de acordo com um conjunto de indicadores setoriais, sendo um deles relativo à “Gestão e Conservação da Floresta”. Em 2017, Pombal ficou no grupo de municípios com um Índice ECOXXI igual ou superior a 70% e <80%, só superado por 4 municípios com o Índice >80%.

¹¹⁵ Pode ler-se na introdução do Guia Técnico elaborado pela AFN (abril de 2012) que “*Sendo o PMDFCl um instrumento de planeamento que se pretende dinâmico e adaptado à realidade local, este guia deve ser entendido como instrumento orientador, devendo as equipas locais estabelecer os seus objetivos, metas e ações, adaptadas às realidades locais, em articulação com os níveis de planeamento superior (distrital e nacional)*”.

Quadro 6 – Despesa com a gestão e conservação da floresta¹¹⁶

Despesas	Unidade: €.		
	2015	2016	2017
Apoio à ESF da APFP ⁽¹⁾	21 000	21 000	21 000
Contratos interadministrativos com as JF para a gestão de combustível ⁽¹⁾	0	66 238	100 976
Sapadores florestais e silvicultura realizada pela PMUGest ⁽¹⁾	0	142 623	23 449
Apoios às JF para ações de silvicultura ⁽¹⁾	0	0	2 290
Beneficiação de caminhos florestais ⁽¹⁾	0	54 332	15 646
Apoios às JF para requalificação de acessos a pontos de água ⁽¹⁾	0	4 797	738
Refeições para militares da operação "Floresta Segura" ⁽¹⁾	0	337	0
Divulgação Opa Florestal ⁽²⁾	0	975	185
Ações de sensibilização ⁽²⁾	1 383	1 525	1 017
Equipamentos e seguros das Brigadas Autárquicas ⁽³⁾	1 296	3 662	2 381
Equipamentos das ESF e IEPF ⁽³⁾	2 057	4 569	3 136
Feira Nacional da Floresta ⁽³⁾	0	37 765	0
GTF ⁽⁴⁾	47 112	59 960	27 246
Beneficiação de Pontos de água ⁽⁴⁾	2 024	1 335	12 908
Despesa com sapadores florestais ⁽⁴⁾	3 426	4 737	27 045
Despesa com o Centro de Meios Aéreos (CMA) ⁽⁴⁾⁽⁶⁾	21 161	20 959	23 003
Ações de reflorestação ⁽⁵⁾	1 200	1 200	200
Recrutamento de colaboradores ao IEPF para limpeza da floresta ⁽⁵⁾	43 671	21 835	0
Gestão de combustível pela ESF do Município ⁽⁵⁾	72 273	72 273	72 273
Apoio ao combate a incêndios com máquina de rasto ⁽⁵⁾	0	0	4 938
Total	216 603	520 122	338 429
<i>em % da despesa municipal</i>	<i>0,59</i>	<i>1,36</i>	<i>0,78</i>
<i>em % da despesa imputada ao PMDFCI</i>	<i>983,1</i>	<i>361,1</i>	<i>224,9</i>

⁽¹⁾ Valores retirados dos mapas do sistema de informação financeira do MdP.

⁽²⁾ Valores parcialmente observados nos mapas do sistema de informação financeira do MdP.

⁽³⁾ Mapa resumo das despesas do GTF, disponibilizado pelo MdP.

⁽⁴⁾ Mapas da despesa por funções (contabilidade analítica).

⁽⁵⁾ Estimativas efetuadas para efeitos da candidatura ao Programa ECOXXI.

⁽⁶⁾ O CMA acolhe os GIPS e serve outros fins que não apenas a DFCl.

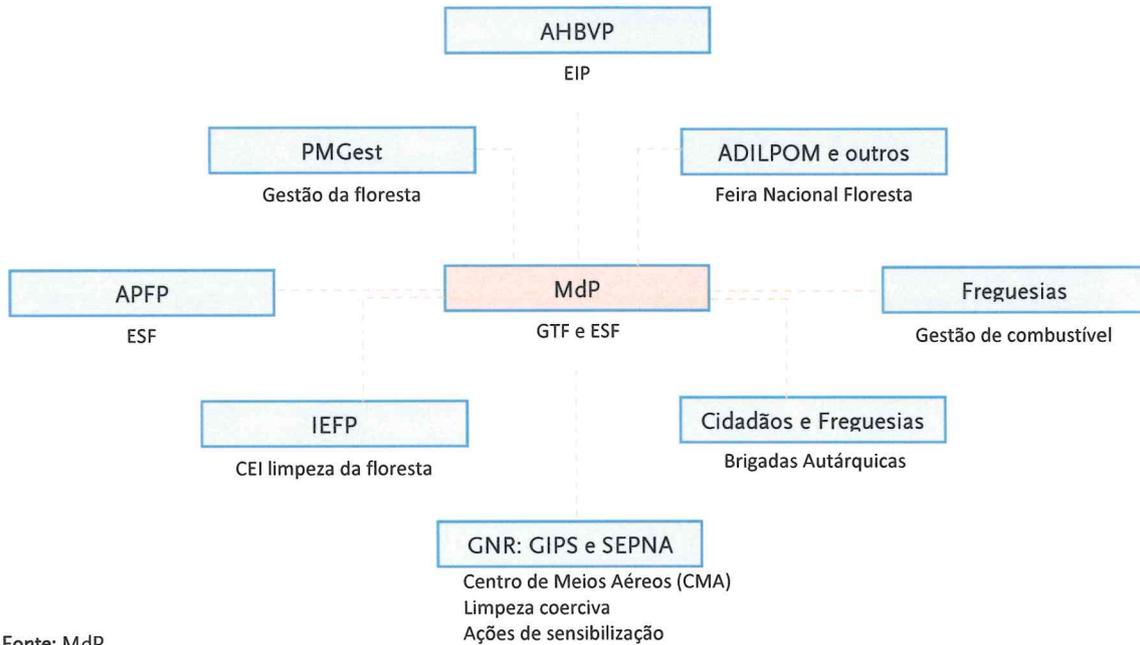
Fonte: MdP.

97. A estratégia municipal no âmbito da promoção e defesa da floresta recorre a vários tipos de parcerias que, permitindo envolver outras entidades na prossecução daqueles fins e o recurso a mais meios, tenderá a ser mais eficaz, embora, por outro lado, torne mais complexa a avaliação global da

¹¹⁶ Por insuficiência de informação ao nível da contabilidade analítica, recolheu-se informação em várias óticas, existindo algum risco de sobreposição de dados, sendo que alguns constituem estimativas apresentadas no âmbito da candidatura ao programa ECOXXI.

economia e eficiência da despesa pública¹¹⁷. Figura 8 procura representar o envolvimento de outras entidades, públicas e privadas, na estratégia municipal para a floresta.

Figura 8 – Parcerias do MdP no âmbito da floresta



98. Na colaboração com outras entidades no âmbito da defesa da floresta, destaca-se:

- A assinatura, em 2016, de Contratos Interadministrativos com as Freguesias e Uniões de Freguesias, delegando nestas a gestão de combustível numa faixa de terreno confinante com a rede viária de largura não inferior a 10 metros, contendo em anexo a rede viária objeto de intervenção¹¹⁸. Os contratos pressupõem a atribuição de €750 por hectare de área limpa, mediante a apresentação de relatórios de execução;

¹¹⁷ Para além da despesa inscrita no quadro, o MdP ainda canalizou um conjunto relevante de apoios financeiros para as JF, para obras de manutenção e melhoramento dos caminhos e estradas municipais, e suporta as despesas com combustível das Brigadas Autárquicas. O investimento realizado na desmatação, limpeza e regularização dos cursos de água do concelho também tem impacto na DFCl, uma vez que a grande propagação de combustível nas margens tende a agravar a propagação dos incêndios.

¹¹⁸ Ajustável em função de critérios associados ao histórico de incêndios, área ardida, topografia e percentagem de área florestal. Às JF caberá ainda recolher os elementos de prédios rústicos com área florestal em situação de abandono.

- A concessão de apoio à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Pombal (AHBVP) para a manutenção de uma Equipa de Intervenção Permanente (EIP)¹¹⁹;
 - A celebração de um protocolo com a APFP, que fica responsável por efetuar um conjunto ações de gestão de combustível, de sensibilização e recolha de informação sobre a floresta e por, sempre que necessário, disponibilizar uma segunda ESF à proteção civil municipal¹²⁰. As ações abrangidas pelo protocolo são reportadas através de um relatório síntese das atividades desenvolvidas;
 - A atribuição à Pombal Manutenção Urbana e Gestão E.M. (PMUGest) de determinados trabalhos no âmbito da gestão de combustível ou de gestão da floresta e também, pelo menos em 2015, da função de contratar e operar a ESF do Município, através de um contrato de prestação de serviços¹²¹;
 - No apoio às “Brigadas Autárquicas de Voluntários”¹²², grupos voluntários de cidadãos que se organizaram para proteger o território de fogos florestais e que são coordenados pelas JF, contando com o incentivo do MdP, que lhes atribui viaturas de 1.ª intervenção e suporta o custo dos equipamentos, dos seguros e do combustível;
 - Na assunção dos custos de instalação e de funcionamento (água e energia elétrica) do GIPS da GNR que opera o heliporto (CMA de Pombal)¹²³, também ele propriedade do MdP;
 - Na parceria, com várias entidades privadas, para a organização do evento Feira Nacional da Floresta, nomeadamente com a Associação de Desenvolvimento e Iniciativas Locais de Pombal (ADILPOM), a Cooperativa Agrícola do Concelho de Pombal (COPOMBAL), a Associação de Destiladores e Exploradores de Resinas (RESIPINUS) e a já referenciada APFP.
99. No âmbito da defesa da floresta, o MdP recorreu também a contratos de aquisição de serviços, destacando-se os ajustes diretos à APFP, para “Limpeza de matos, remoção de cepos queimados e

¹¹⁹ As EIP foram criadas pela Portaria n.º 1358/2007, de 15.10, e visam assegurar, em permanência, o socorro às populações, designadamente no combate a incêndios, nos termos da sua alínea a) do n.º 1, do artigo 2.º.

¹²⁰ O Município fica obrigado ao pagamento semestral de €10.500 (€21.000 ano) e a providenciar a logística e energia elétrica.

¹²¹ De acordo com a informação do MdP, tratou-se de um contrato na modalidade “In House”, com um valor de €72.271.

¹²² Trata-se de um projeto de voluntariado lançado pelo Município em 2007 e que opera na época crítica de incêndios associado às Freguesias. Envolveu 142 elementos em 2016 e 150 em 2017.

¹²³ Dispõe de um Helicóptero Bombardeiro Ligeiro.

aproveitamento dos rebentos de oliveira numa área de 100 hectares na Serra do Sicó¹²⁴ e à empresa Carvisouto, Lda, para “Abertura e Limpeza de caminhos florestais (Aluguer de equipamentos)”¹²⁵.

100. Os bombeiros assumem um papel central na DFCI, pelo que a despesa (e receita cessante) do MdP com o reforço dos meios e a garantia de operacionalidade da AHBVP, que detém o único Corpo de Bombeiros do concelho¹²⁶, e com a contratação dos seus serviços, deve ser analisada neste âmbito (Quadro 7).

Quadro 7 – Despesa municipal com a AHBVP¹²⁷

Unidade: euros.

Tipo de despesa	2015	2016	2017
Transferências	208 005	205 189	242 130
Subsídio para apoio à atividade	90 000	90 000	90 000
Subsídio para apoio à constituição do corpo operacional	90 000	90 000	90 000
Equipa de Intervenção Permanente (EIP)	25 005	21 689	37 130
Apoio para a Missão Guiné	3 000	3 500	0
Aquisição de ambulância	0	0	25 000
Pagamento de seguros	14 398	15 202	14 212
Aquisição de combustível	67 833	59 344	59 543
Outros apoios	0	1 737	89 570
Aquisição de fardamento	0	261	0
Aluguer de tenda	0	1 476	0
Prestação de serviços	6 396	7 626	7 626
Segurança e assistência na Praia do Osso da Baleia	6 396	7 626	7 626
Total da despesa com a AHBVP	296 633	289 098	323 511
<i>em % da despesa municipal</i>	<i>0,81</i>	<i>0,76</i>	<i>0,75</i>
<i>em % dos rendimentos da AHBVP</i>	<i>29,37</i>	<i>25,67</i>	<i>25,97</i>
<i>em % dos subsídios à exploração concedidos pela ANPC</i>	<i>123,22</i>	<i>108,29</i>	<i>96,42</i>

Fonte: MdP e Relatórios e Contas da AHBVP.

¹²⁴ Celebrado em 2017 no valor de €66 500, por ajuste direto, tendo sido pagos no ano €15 402. Cf. Relatório de Gestão de 2017.

¹²⁵ Celebrado em 2015 no valor de €31 860, tendo sido pagos €15 645,6 em 2017. Cf. Relatório de Gestão de 2017.

¹²⁶ Dispondo de 5 companhias, duas sedeadas em Pombal e três distribuídas por Albergaria dos Doze, Louriçal e Oeste e ainda um destacamento móvel no Carriço, proporcionando uma melhor cobertura do território sob uma única estrutura de comando.

¹²⁷ Os montantes comunicados à Inspeção Geral de Finanças (IGF) para efeitos do artigo 5.º da Lei n.º 64/2013, de 27.08., totalizaram €250 688 em 2015, €214 567 em 2016 e €376 525 em 2017. Em 2017, a diferença deve-se ao facto de no valor da IGF estarem considerados os apoios, de €64 570, para aquisição de um veículo florestal de combate a incêndios (ainda não pago), e de €2 640, para o fornecimento de 600 refeições. Nos três anos, o valor da IGF inclui uma isenção de licença de ocupação da via pública (€15,5) e exclui o valor dos seguros, que não se enquadra em subvenções. Não foram comunicados à IGF os valores gastos com o combustível em 2015 (em parte) e 2016 (na totalidade).

101. A despesa municipal com a AHBVP assume diversos formatos, sendo o dos subsídios o mais relevante¹²⁸. Com regularidade anual, o MdP suporta ainda despesa da AHBV com seguros, com combustíveis e com o funcionamento da EIP, em parceria com a ANPC¹²⁹. Para além disso, o MdP protocolou com a AHBVP a prestação de assistência no Posto de Socorros da Praia do Osso da Baleia, que se encontra inserida na Mata Nacional do Urso¹³⁰.
102. No período, o total da despesa com a AHBVP representou 0,77% da despesa municipal e 27% dos rendimentos da AHBVP, superando em quase 10% os subsídios à exploração concedidos pela ANPC¹³¹. A despesa com bombeiros é também superior à despesa com as ações do PMDFCI e em conjunto com o valor aplicado na gestão e defesa da floresta (em sentido mais lato) representa 1,7% da despesa municipal (cerca de €663 em termos médios anuais).
103. Cumpre ainda referir outros apoios concedidos pelo MdP, como sejam o fornecimento gratuito de almoços às equipas de bombeiros do Quartel-sede e do CME¹³², a cedência de espaços para atividades dos bombeiros¹³³ e a promoção de iniciativas em seu benefício, que implicaram uma menor arrecadação de receita municipal:
- A aprovação, em março de 2017, de um Regulamento Municipal de Atribuição de Benefícios Sociais aos Bombeiros Voluntários do Concelho de Pombal¹³⁴, com benefícios diversos¹³⁵;
 - A promoção da campanha de solidariedade a favor dos Bombeiros Voluntários de Pombal (BVP), em que o Município atribuíu €5 à AHBVP por cada adesão dos clientes dos Serviços de Águas e Resíduos ao débito direto e à fatura eletrónica¹³⁶.

¹²⁸ Constituindo apoios à atividade e à constituição do corpo operacional.

¹²⁹ Os apoios concedidos à AHBVP, periódicos ou pontuais, foram aprovados em reuniões da CMP, não tendo subjacente um protocolo ou outro tipo de acordo que defina os critérios de cálculo do montante do apoio, as medidas de acompanhamento e controlo e o nível de desempenho a atingir pelo Corpo de Bombeiros. Constitui exceção a despesa com a constituição e funcionamento da EIP, que resulta do “*Protocolo tripartido com a Autoridade Nacional Proteção Civil, CMP e BVP*”.

¹³⁰ Protocolo “*(...) com o propósito de assegurar os serviços de apoio sanitário e pré-hospitalar no Posto de Socorros da Praia do Osso da Baleia durante a época balnear (...)*”, aprovado na reunião da CMP de 19.05.2015.

¹³¹ Entre 2015 e 2017, as contas da AHBVP apresentam resultados líquidos de €211 320.

¹³² Nas outras localizações, os almoços foram fornecidos gratuitamente pelas JF ou por IPSS.

¹³³ Nomeadamente o terreno para a Unidade de Treinos, a Expocentro e o Teatro-Cine.

¹³⁴ Aviso n.º 3184/2017 – DR n.º 61/2017, Série II de 27.03.

¹³⁵ Nomeadamente em transportes públicos, iniciativas desportivas e culturais, educação, taxas de lixo e resíduos, saneamento e seguros pessoais. Os serviços estimaram em €345,6 a receita não arrecadada referente à emissão de bilhetes para transportes públicos e à utilização de piscinas municipais. Alguns benefícios apenas começaram a ser atribuídos em 2018.

¹³⁶ Decidida por deliberação da CMP de 16.03.17. Aderiram 546 pessoas, que originaram um apoio de €2.730. O custo estimado de divulgação da campanha foi de €513 mais IVA.

- A organização, em parceria com os BVP, do evento *Trail Running Pombal Sicó*, revertendo a receita exclusivamente para a aquisição de equipamento de proteção individual dos bombeiros¹³⁷.

5.4 Limitações e fragilidades do PMDFCI

104. A ausência de PMDFCI configura uma situação de incumprimento objetivo de uma disposição legal, com as consequências que daí derivam para as entidades e responsáveis envolvidos. O MdP não deixou, no entanto, de executar ações no âmbito da DFCl, incluindo algumas que constavam do Plano que havia proposto, pelo que se procede, de seguida, à identificação das principais limitações e fragilidades daquela proposta, considerando também os aspetos de natureza conceptual que afetem a sua implementação.

I. Deficiente definição de responsabilidades

105. Embora os PMDFCI devam ser o instrumento concretizador da estratégia municipal de DFCl, não existe, a nível municipal, uma leitura consensual sobre a quem compete executar e financiar alguns dos seus objetivos e ações, se a administração central e os seus serviços, se as autarquias locais¹³⁸, assistindo-se inclusivamente ao reforço do papel das comunidades intermunicipais (CIM) em matéria de DFCl¹³⁹.

¹³⁷ De acordo com o MdP, o evento gerou €5.470,33 e €7.136,8 para os bombeiros em 2016 e 2017, respetivamente, e custos para o MdP de €482,23 e €1.408,86, nos referidos anos, para além da isenção da taxa de ocupação da via pública.

¹³⁸ Segundo o artigo 2.º da Lei n.º 20/2009, foram transferidas para os municípios as atribuições de acompanhamento das políticas de fomento florestal; de acompanhamento e prestação de informação no âmbito dos instrumentos de apoio à floresta; de promoção de políticas e de ações no âmbito do controlo e erradicação de agentes bióticos e defesa contra agentes abióticos; de apoio à CMDP; de elaboração dos PMDFCI, a apresentar à CMDP; de registo cartográfico anual de todas as ações de gestão de combustíveis; de recolha, registo e atualização da base de dados da Rede de Defesa da Floresta contra Incêndios (RDFCI); de apoio técnico na construção de caminhos rurais no âmbito da execução dos PMDFCI; de acompanhamento dos trabalhos de gestão de combustíveis; de preparação e elaboração do quadro regulamentar respeitante ao licenciamento de queimadas e de preparação e elaboração do quadro regulamentar respeitante à autorização da utilização de fogo-de-artifício ou outros artefactos pirotécnicos. Para financiar estas atribuições, o n.º 1 do artigo 5.º refere que são transferidas para os municípios as dotações inscritas no FFP relativas aos GTF e que, na prática, se aproximam do custo do salário anual de um técnico: o MdP recebeu, em 2013 e 2014, o montante anual de €16 820,72.

¹³⁹ As CIM estão envolvidas, por exemplo, na gestão das novas brigadas de sapadores florestais e das máquinas e equipamentos que lhes estão afetos, na criação de GTF Intermunicipais e em processos de aquisição de serviços no âmbito da DFCl, como sejam os contratos relativos a sistemas de videovigilância de dimensão regional.

106. A estratégia de defesa da floresta do MdP interage com uma multiplicidade de outros atores, na maioria sectorialmente especializados¹⁴⁰, que não revelam necessariamente uma interpretação convergente nem incorporam na sua leitura setorial as regras definidas para as outras áreas¹⁴¹.
107. O PMDFCI dispõe de várias medidas que são responsabilidade de duas ou mais entidades, mas não concretiza e delimita a ação de cada uma¹⁴². Este facto resulta, nomeadamente, da transposição direta do conteúdo do PNDFCI, quando seria expectável que, enquanto localmente concretizadores daquele, os Planos respondessem à questão de “quem faz o quê” (em que medida, de que forma e com que meios), no sentido de permitir o real acompanhamento da execução, a monitorização e ajustamento dos objetivos operacionais e dos indicadores, bem como uma avaliação consequente dos resultados¹⁴³.
108. Apesar do PCM ser o coordenador e gestor do PMDFCI, o MdP tem responsabilidade direta na execução de uma parte reduzida das ações inscritas no Plano, cabendo as restantes às outras entidades anteriormente identificadas. Dado que não dispõe nem implementou mecanismos de acompanhamento da execução das ações que ficam à responsabilidade daquelas entidades, não está capacitado para responder pelos objetivos do Plano na sua globalidade¹⁴⁴.

II. Limitada utilidade operacional

109. Seria expectável que um plano com o propósito do PMDFCI dispusesse de uma equipa gestora funcional, com acesso a informação atualizada sobre a execução das várias ações, e permitisse ajustamentos rápidos nas ações em função do contexto e das circunstâncias¹⁴⁵, mas o facto é que se consolidou como um documento essencialmente estático e rígido.

Em sede de contraditório, o MdP admite que venha a ser sugerida a constituição de uma equipa gestora do Plano de Ação do PMDFCI, no seio da CMDF, pugnando pelo reforço da sua qualidade.

¹⁴⁰ Nomeadamente as entidades setoriais com responsabilidade na área da agricultura, do ambiente, das atividades económicas e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

¹⁴¹ Por exemplo, em algumas situações consultadas, o ICNF autorizou a florestação com espécies de crescimento rápido, sem ter em conta as condicionantes inscritas no PDM.

¹⁴² Situação que persistiria no documento que viesse a ser aprovado, uma vez que não foi alvo de reparo pelo ICNF.

¹⁴³ Sendo uma fragilidade que não deriva apenas da atuação municipal, não foi minimizada aquando da elaboração do respetivo Plano de ação.

¹⁴⁴ Inclusivamente, não se explicitam as regras que as entidades privadas, como a REN a REFER, a EDP, as concessionárias das autoestradas ou a Infraestruturas de Portugal (IP), têm de respeitar quando definem as suas metas de gestão de combustível.

¹⁴⁵ Por exemplo, reafectando áreas para gestão de combustível em função de alterações na perigosidade do território ou substituindo medidas inscritas no Plano por outras que se revelaram mais eficazes.

110. O Diagnóstico (Caderno I) resulta numa compilação de dados obtidos de fontes externas ao MdP, não necessariamente atualizados¹⁴⁶, não estando desenhado para fundamentar a seleção das ações a privilegiar do Plano de ação (Caderno II). Se o fizesse, estaria, provavelmente, a basear-se em pressupostos desfasados da realidade do território¹⁴⁷.
111. O Plano de Ação não apresenta uma relação direta com o diagnóstico das necessidades locais nem com a garantia de meios (físicos e financeiros) para a sua concretização¹⁴⁸, pelo que vai sendo executado na medida em que as prioridades inscritas no Plano de Atividades do MdP com ele coincidam e estejam reunidos os meios necessários¹⁴⁹.
112. Pombal esteve 2 anos sem POM (2016 e 2017)¹⁵⁰, voltando a dispor daquele documento em 2018. O POM, que dispõe do conteúdo de natureza mais operacional, assume algum relevo na medida em que compila a informação das características, disponibilidade e distribuição dos meios e infraestruturas de defesa da floresta e combate aos incêndios e o transporta para a cartografia de apoio à decisão. Esta informação será tanto mais útil (e passível de reforçar a eficácia das decisões tomadas no terreno), quanto mais estiver atualizada e transposta para sistemas de base tecnológica que acelerem a interpretação dos dados e fundamentem a tomada de decisão.

III. Reduzido grau de compromisso com o PMDFCI

113. As entidades envolvidas na elaboração, aprovação e execução do PMDFCI para 2015-2019 não demonstraram um empenho efetivo em que o mesmo viesse a existir: o MdP optou por não introduzir as alterações necessárias na sua proposta de forma a que pudesse ser aprovada, a CMDF

¹⁴⁶ O guião preparado pelo ICNF indica as fontes dos dados para cada item de análise, e permite utilizar dados com várias versões de atualização. Dependendo da disponibilidade económica e dos custos, os municípios poderão optar por versões gratuitas, mas menos atuais.

¹⁴⁷ Por exemplo, no PMDFCI de Pombal a análise climática é baseada em estações meteorológicas localizadas fora do concelho ou em dados antigos de uma estação entretanto desativada (Cresta Alta). A Carta de Ocupação de Solos (COS) é de 2007, quando existem versões mais atuais (nomeadamente de 2010 e 2015). Face ao tempo decorrido, a ocupação do solo já terá sofrido alterações relevantes, por exemplo, na área ocupada por eucaliptos, que na COS 2007 era apenas de 8,6% do território (face a 33% do pinheiro bravo).

¹⁴⁸ Ainda assim, o PMDFCI de Pombal desdobra os objetivos estratégicos em objetivos operacionais e define, para situações específicas, como a gestão de combustível ou a manutenção de rede viária, metas de realização anual a partir do conhecimento da área ou dos quilómetros com necessidade de intervenção.

¹⁴⁹ Isto na parte que cabe ao MdP porque sobre o restante, que é a parte substancial, inexistem dados sobre o grau de comprometimento e os níveis de execução física e de despesa. A CMDF poderia ser a instância para essa clarificação, mas o PMDFCI deixou de constar dos assuntos tratados na CMDF, pelo menos desde a data aprovação do POM de 2015.

¹⁵⁰ A CMDF manteve, no entanto, a prática de aprovar anualmente o DECIF, assentando nele a vertente operacional do combate.

não serviu para afirmar a importância do Plano¹⁵¹ e do ICNF não é conhecida nenhuma diligência, posterior a 2015, nesse sentido.

Em sede de contraditório, o ICNF veio referir que: *“No que concerne à aprovação do novo plano, bem como às demais situações, o ICNF sempre pautou as suas tomadas de posição pelo estrito cumprimento no disposto na lei e, também o consideramos, o fez de forma clara e coerente. Este Instituto, a partir do momento em que teve conhecimento da ação administrativa especial de impugnação, limitou-se a reagir às solicitações que o município lhe fez relativamente a todas as questões relacionadas com a elaboração do PMDFCI. O ICNF limitou-se a comparecer às reuniões promovidas no âmbito da DFCI pelo município”*.

114. Grande parte do esforço de investimento subjacente à execução das medidas preconizadas no PMDFCI está a cargo dos proprietários privados e empresas, para os quais não foi definido nenhum mecanismo de monitorização¹⁵², sendo que não se encontram sequer representados na CMDP.

IV. Compatibilidade entre PDM e PMDFCI

115. No PDM de Pombal as regras para as novas edificações em espaço florestal estão, com algumas exceções, condicionadas ao cumprimento do estipulado no PMDFCI¹⁵³. No entanto, o PMDFCI não dispõe de um período de vigência coincidente com o PDM e a sua aprovação segue procedimentos específicos. Note-se que o PMDFCI de Pombal caducou a 28.09.2014 e desde então não foi aprovado um novo plano.

A este propósito, o ICNF informou, em sede de contraditório, que o PMDFCI de Pombal (2018-2027) foi objeto de parecer favorável por parte daquele Instituto e que, sendo um plano de nova geração, terá uma vigência de 10 anos. Também o MdP informou ter sido notificado do *“(…) parecer vinculativo positivo ao Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios do Município de Pombal, cujo início do procedimento remonta ao ano de 2017.”*

116. De acordo com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o PDM, enquanto plano territorial, vincula as entidades públicas e os particulares, sem prejuízo da vinculação direta e

¹⁵¹ Com exceção do representante da ANPC que referenciava a ausência de entrega do POM como um aspeto a melhorar, os restantes membros ou não se pronunciaram ou fizeram-no no sentido de apoiar a posição do PCM.

¹⁵² Cerca de 93% do valor orçamentado no PMDFCI para manutenção de FGC, de 2015 a 2017, caberia a proprietários, arrendatários ou usufrutuários e a empresas (EDP, REN, REFER, BRISA, BRISAL e a Infraestruturas de Portugal, que incorporou a REFER e a Estradas de Portugal).

¹⁵³ *“Sem prejuízo das medidas de defesa da floresta contra incêndios definidas no quadro legal em vigor, as novas edificações no solo rural, com exceção dos aglomerados rurais, áreas de edificação dispersa, espaço afeto a atividade industrial, espaço de ocupação turística e espaço de equipamentos e infraestruturas, observam as regras constantes do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI)”*. Cf n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento do PDM de Pombal, publicado pelo Aviso n.º 4945/2014, no DR, 2.ª série, de 10.04.

imediate dos particulares relativamente às normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais¹⁵⁴. O PDM é o instrumento que estabelece, nomeadamente, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal e as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva¹⁵⁵.

117. Face a este enquadramento, e não existindo PMDFCI em vigor, as novas edificações em espaço florestal mantêm a vinculação às normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais, nomeadamente as regras contantes do Decreto-Lei n.º 124/2006, que, com a revisão de 2017, passou a especificar as situações excecionais em que se pode edificar a distâncias inferiores a 50 m da estrema da propriedade.

Em sede de contraditório, o MdP vem defender que *“(...) o preceituado no PDM de Pombal não colide com as regras definidas na lei geral (...)”*, reforçando a fundamentação com os pareceres favoráveis ao PDM obtidos da AFN (atual ICNF) e da CCDR do Centro.

A compatibilidade entre as regras estipuladas no PDM, nomeadamente relativas às novas edificações em espaço rural, e a legislação de DFCI deve ser analisada em vários prismas que vão para além do cenário de desconformidade evidente: a) seja em função do risco que resulta, desde logo, de não existir coincidência entre períodos de vigência dos PDM e dos PMDFCI; b) do risco de se verificarem alterações na legislação de DFCI que tornem desadequadas as regras do PDM, que se encontravam alinhadas com a legislação anterior; c) ou do risco das definições e dos parâmetros utilizados como referência não gerarem leituras exatamente coincidentes sobre o mesmo território.

No que depende do MdP, o que se espera é que promova as alterações ao PDM sempre que a evolução da legislação de DFCI o aconselhe ou encontre uma fórmula que torne compatíveis as regras a observar pelo PDM com a dinâmica de evolução daquela legislação.

118. Por outro lado, o PDM de Pombal, no âmbito da sua política de ordenamento e ocupação de solos, proíbe ações de florestação de determinadas espécies em determinadas áreas¹⁵⁶, o que na prática não tem tido eficácia, uma vez que o ICNF, que confere as autorizações de arborização e

¹⁵⁴ Cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14.05.

¹⁵⁵ Cf. artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 80/2015.

¹⁵⁶ “No Espaço de Uso Múltiplo Agrícola e Florestal - Tipo I e Tipo II, no Espaço Agrícola de Conservação e no Espaço Agrícola de Produção são proibidas as ações de florestação com espécies de crescimento rápido, devendo privilegiar-se a plantação de espécies de folhosas autóctones de baixa combustibilidade e ainda respeitar os compassos de plantação de acordo com disposto na legislação aplicável quanto aos critérios para a gestão de combustíveis no âmbito das redes secundárias de gestão combustíveis.” Cf. n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento do PDM de Pombal.

rearborização, parece seguir apenas a legislação setorial aplicável, não se vinculando ao estipulado em PDM¹⁵⁷.

Relativamente a este tema, o ICNF, em sede de contraditório, apresentou o entendimento de *“(...) que o Plano Diretor Municipal só pode proibir ações de florestação com determinadas espécies, em áreas circunscritas, se essas ações conflituarem com o estabelecido no Plano Regional de Ordenamento Florestal respetivo, e conquanto esse plano setorial tenha sido integrado/transposto no/para o PDM;”*.

Fica demonstrado, portanto, que o planeamento do território florestal municipal no âmbito dos PDM tem sido ineficaz. Deve-se acrescentar, no entanto, que o Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19.07, que estabelece o Regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização (RJAAR) foi alterado pela Lei n.º 77/2017, de 17.08, passando a constar, no n.º 2 do artigo 9.º, que *“Os pareceres das câmaras municipais são vinculativos para ações que ocorram nos espaços florestais, como tal definidos nos termos do artigo 19.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, sobre matérias que se encontrem vertidas no respetivo Plano Diretor Municipal.”*

119. Fazendo uma leitura da relação entre o ordenamento do território a nível municipal e legislação setorial aplicável à floresta, transparece alguma falta de integração e de coerência entre os seus objetivos, conceitos e definições e de entendimento entre os vários intervenientes. Se se basear a regulação do uso dos solos apenas no critério do seu uso preexistente, utilizado no âmbito da DFCL¹⁵⁸, estar-se-á a limitar, de forma relevante, a capacidade de implementar estratégias municipais (e nacionais) de ordenamento e planeamento¹⁵⁹.

Relativamente ao parágrafo anterior, o ICNF vem informar, em sede de contraditório, que *“(...) Em matéria de DFCL o que faz sentido é a ocupação real do solo, porque, para além da questão da proteção das pessoas e bens, é necessário conhecer como um incêndio se propaga e evolui, num determinado espaço e com determinada ocupação vegetal. Esta questão é preponderante quando se está a delinear uma tática de combate a um incêndio.*

¹⁵⁷ O MdP disponibilizou exemplos de pedidos aos quais deu parecer negativo e aos quais foram passadas as licenças de florestação pelo ICNF.

¹⁵⁸ O Decreto-Lei n.º 124/2006 considera como «Espaços florestais», os terrenos ocupados com floresta, matos e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas, segundo os critérios definidos no Inventário Florestal Nacional. Cf. alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º.

¹⁵⁹ Se se pretende avançar no sentido de dispor de uma floresta ordenada e planeada, então o facto de um determinado terreno dispor de eucaliptos ou pinheiros não pode ser critério exclusivo para permitir a sua replantação.

Acresce que a Lei n.º 76/2017 veio alterar o pressuposto, sendo atualmente, à luz dessa alteração, possível a edificação nas tipologias identificadas nos n.º 10 e 13, do art.º 15.º, de acordo com o estipulado no n.º 8, do art.º 16, do citado diploma,”

Não causa controvérsia a definição de medidas de DFCI em função do uso real do solo, como de resto se retrata nos parágrafos seguintes. Parece, no entanto, existir uma vantagem conceptual em permitir que o planeamento municipal defina alterações ao uso (ou à tipologia das espécies) dos solos atualmente ocupados com floresta, para usos que venha a demonstrar mais adequados, desde que consentâneos com o estipulado no Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) respetivo, entendimento que vai ao encontro da, já citada, redação atual do n.º 2 do artigo 9.º do RJAAR. Se assim não for, o planeamento do espaço florestal fica, em grande medida, dependente da iniciativa dos proprietários privados, perpetuando-se os usos existentes, adequados ou não.

120. Mas as medidas adotadas no âmbito dos planos territoriais também têm de assegurar a sua conformidade com os princípios da legislação setorial relativa à floresta e mais especificamente à DFCI, não permitindo que se tornem instrumentos de legitimação de intervenções em espaço florestal que sirvam interesses específicos, discricionários ou conflitantes com o interesse geral.
121. Na prática existe o uso planeado para o solo, que deriva do reconhecimento da sua aptidão em sede de PDM, e o seu uso real. Se o uso atual não for florestal, a graduação do risco será menor, serão aceites distâncias menores, ainda que o PDM defina para aqueles terrenos uma aptidão florestal. Logo, se existir um uso florestal numa área com aptidão agrícola no PDM, o risco a considerar é o de floresta e se existir uma área com aptidão florestal, mas com uso agrícola, o risco é de terreno agrícola. O problema reside na relativa volatilidade no uso atual dos terrenos e na forma como se garante, a cada alteração de uso, o ajustamento em termos de mitigação do risco.
122. As medidas de mitigação do risco da legislação de DFCI estão, compreensivelmente, parametrizadas em função do uso que está a ser efetivamente dado ao solo. As medidas de ordenamento e planeamento dos solos que constam do PDM estão parametrizadas em função da aptidão dos solos. As medidas de DFCI e de ordenamento apenas serão completamente compatíveis num cenário em que o uso real dos solos coincide com o seu uso ótimo.
123. Para garantir tal processo de compatibilização seria necessário:
 - Que a permissão para a alteração ao uso dos solos respeitasse as aptidões definidas no PDM e, dessa forma, só poderiam ser autorizadas novas plantações florestais em áreas definidas no PDM para uso florestal; e

- Que fosse promovida a reconversão das áreas ocupadas com floresta e para as quais o PDM define outros usos, sendo que, enquanto tal não acontecesse, ter-se-iam de aplicar as medidas de mitigação do risco em termos de DFCI consentâneas com o seu uso real.

V. Relação entre as medidas preconizadas e as metas e objetivos visados

124. Analisando as metas inscritas na proposta de PMDFCI de Pombal e que decorrem do PNDFCI¹⁶⁰ e as ações que lhe visam dar cumprimento, constata-se que o Plano não está dotado das ações necessárias para prosseguir as metas que importou do PNDFCI¹⁶¹:

- As ações contribuem positivamente para o cumprimento das metas, mas de forma não significativa. Para se atingirem aquelas metas teria que se recorrer a medidas mais eficazes, provavelmente com níveis bastante mais elevados em termos de execução física e financeira, que se relacionassem significativamente com a inibição dos fatores que constituem causas diretas dos incêndios;
- Grande parte das ações inscritas na proposta de PMDFCI não são responsabilidade do MdP ou de entidades públicas¹⁶², pelo que a sua execução apenas pode ser promovida indiretamente, através de ações de fiscalização e de sensibilização.

VI. Componente analítica deficitária

125. O PMDFCI seria tanto mais eficaz quanto conseguisse identificar e implementar as medidas que melhor combatam as causas que estão na origem dos incêndios. No entanto, o PMDFCI de Pombal que, numa fase inicial (2006-2009), desenvolvia importantes matérias de diagnóstico das causas dos incêndios, identificava situações e áreas de risco e definia medidas específicas de resposta, eventualmente por acomodação ao guião elaborado pela AFN, não manteve essa orientação, tornando-se um plano pouco diferenciado¹⁶³.

VII. Coerência das metas de gestão de combustível do PMDFCI

¹⁶⁰ Nomeadamente, de redução da área ardida, de redução de ignições, de eliminação de incêndios com mais de 24 horas e de garantia de tempos para a 1.ª intervenção dentro de um intervalo de 20 minutos.

¹⁶¹ Isto não significa que não possam existir anos em que as metas são cumpridas. São-no pelo comportamento meteorológico, por exemplo, mas não, pelo menos de forma decisiva, por efeito das ações do Plano.

¹⁶² Apenas cerca de 7% das despesas com orçamento inscrito são responsabilidade do MdP ou de JF.

¹⁶³ O Caderno II importa as metas e os objetivos que constam do PNDFCI e programa os indicadores anuais que constam do guião (e respetivos orçamentos), sem identificar a base técnica subjacente à respetiva programação. Atente-se ao que o Guia Técnico dispõe, nas suas considerações gerais: “O Conteúdo do PMDFCI/POM previsto neste guia é o mínimo obrigatório, podendo ser acrescentados outros pontos (...) relevantes”.



126. O artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na redação atual, indica os moldes em que deve ser efetuada a gestão de combustível nas redes secundárias, ficando claro que os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços rurais têm de proceder, anualmente, à gestão de combustível na totalidade da área abrangida.
127. Mas junto das redes viária, ferroviária, de transporte e distribuição de energia elétrica e de gás (cuja responsabilidade cabe a municípios e a empresas privadas), aquele artigo obriga à gestão de combustível nos espaços florestais previamente definidos no PMDFCI. O Plano proposto pelo MdP, identifica, de entre a área total de faixas de gestão de combustível, as áreas com necessidade de intervenção e, dessas, programa apenas uma parte para limpar em cada ano¹⁶⁴.
128. Este faseamento da gestão de combustível a cargo do MdP e das empresas em questão, que foi aceite pelo ICNF, consubstancia níveis de exigência diferentes em função da natureza jurídica do proprietário e da localização das faixas, o que pode perturbar o desejado efeito indutor na mudança de comportamentos. Também não foi avaliado o esforço financeiro que implicaria a gestão anual de combustível para o MdP, incluindo a probabilidade de poder ter de se substituir aos proprietários particulares, sobre os quais impende a parte substancial do esforço de limpeza (quase 98% da despesa orçamentada).
129. A legislação sobre gestão de combustível remonta a 1981 e, mesmo perante contextos dramáticos em termos de incêndios, têm-se verificado níveis de execução aquém do desejável, ao mesmo tempo que se assiste a um agravamento de determinados desequilíbrios socioeconómicos no espaço rural e ao seu progressivo despovoamento¹⁶⁵.

5.5 Resultados de auditoria

I. Conceção do modelo de conteúdos do PMDFCI

130. O MdP não participou na fase de conceção e de elaboração do regulamento e guia técnico do PMDFCI¹⁶⁶. A sua proposta de Plano para o período 2015-2019 adotava critérios para novas

¹⁶⁴ Por exemplo, a rede elétrica de muito alta tensão, cuja gestão de combustível cabe à REN, tem inscritos no PMDFCI 230,7ha com necessidade de intervenção e programados 18,9ha em 2015, 67,5ha em 2016 e 18,9ha em 2017.

¹⁶⁵ Tende-se para um cenário em que o custo da gestão anual de combustível se aproxima do valor de mercado de determinados terrenos, o que pode agravar o abandono do espaço rural e a aumentar o risco de fogos florestais.

¹⁶⁶ O Despacho n.º 4345/2012 (Regulamento do PMDFCI) refere: “(...) a Autoridade Florestal Nacional produziu o regulamento e atualizou o guia técnico para elaboração do PMDFCI, que contém as diretivas e normas que sistematizam a elaboração dos PMDFCI, incorporando os contributos dados pelas comissões municipais de defesa da floresta e pelos gabinetes técnicos florestais, resultado da aplicação de orientações emanadas ao nível do planeamento municipal”.

edificações em espaço rural que, embora coerentes com o PDM, não eram, para o ICNF, compatíveis com o estipulado no Decreto-Lei n.º 124/2006¹⁶⁷. O conteúdo proposto, na parte que não teve oposição do ICNF, seguia a abordagem padronizada indicada no guia técnico, sem especial densidade analítica e utilizando alguns dados menos atuais, como os relativos à ocupação dos solos (COS 2007).

Em sede de contraditório, o MdP vem salientar que *“(...) ao abrigo da Operação POSEUR-02-1810-FC-000138 (...) diligenciou pela elaboração de cartografia de risco de incêndio florestal (...), tendo por base informação geográfica mais recente, designadamente, a Carta de Uso e Ocupação do Solo de Portugal Continental, referente ao ano de 2015, produzida pela Direção Geral do Território, e atualizada com as áreas ardidas em 2017, encontrando-se os serviços municipais a definir os moldes de adequação desta matéria em sede de PMDFCI.”*

II. Adoção do PMDFCI

131. O primeiro PMDFCI foi elaborado de forma tempestiva e aprovado pela DGRF em 2007, tal como a 1.ª revisão, aprovada pela AFN em 2009 e com vigência até 2014. Desde então o MdP não dispõe de PMDFCI aprovado, optando por não efetuar as correções exigidas¹⁶⁸. Em 2016 e 2017 não dispôs sequer de POM¹⁶⁹. Assim, no período 2015-2017, o PMDFCI não chegou a vigorar, não servindo de catalisador das medidas de defesa da floresta e, conseqüentemente, a CMDF também não exerceu o seu papel no âmbito da apreciação e monitorização da execução do PMDFCI¹⁷⁰.

¹⁶⁷ O n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na redação então em vigor (dada pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14.01, estipulava que *“As novas edificações no espaço florestal ou rural fora das áreas edificadas consolidadas têm de salvar, na sua implantação no terreno, as regras definidas no PMDFCI respetivo ou, se este não existir, a garantia da distância à estrema da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m (...)”*. Em novembro de 2009, a AFN aprovou o PMDFCI, que vigorou 5 anos, onde constavam distâncias de 5 m, para habitações e outro edificado, e de 10 m, para estabelecimentos industriais. Em 2015, embora se mantivesse a mesma redação do n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, o ICNF considerou que o PMDFCI teria que prever uma distância mínima de 50 metros para os limites do terreno.

¹⁶⁸ O ICNF identificava algumas desconformidades de natureza técnica (ao nível da cartografia digital e orçamentação), mas a principal questão residia no facto de, para o ICNF, o PMDFCI proposto ter subjacentes critérios, relativamente às novas edificações em espaço rural, diferentes dos expressos no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

¹⁶⁹ O PNDFCI refere que *“Nos casos em que não haja PMDFCI válido, o POM é elaborado de acordo com o modelo que se junta em anexo. A sua atualização anual será decorrente da avaliação do desempenho do dispositivo, com base num quadro de indicadores municipais, também em anexo”*.

¹⁷⁰ Este diferendo com o ICNF foi alvo de debate em algumas reuniões da CMP e da Assembleia Municipal, geralmente no sentido de apoiar a não correção do PMDFCI e de se avançar para uma ação judicial.



III. Práticas de elaboração, revisão e atualização do PMDFCI

132. Indo para além do período de 2015-2017, verifica-se que alguns conteúdos dos Planos refletem uma preocupação com a atualização dos dados, com a análise das causas dos incêndios e com a disposição dos meios e infraestruturas no território com base em indicadores de resposta/cobertura.
133. A Proposta de PMDFCI para 2018-2027 contém a atualização efetuada pelo GTF das áreas ardidas em 2017, em todos os incêndios em que a área ardida superou 1ha, mas mantém alguns dados menos atuais, não dispondo de uma avaliação das ações realizadas nos últimos anos (como consta do guia técnico) nem demonstrando suficiente sustentação técnica para as projeções de metas anuais e para a respetiva orçamentação.

IV. Regularidade dos procedimentos no âmbito do PMDFCI

134. Mesmo sem PMDFCI, o MdP manteve uma atividade relevante no âmbito da defesa da floresta, em domínios como a gestão do combustível, a manutenção da rede viária florestal e de pontos de água, e onde envolveu as ESF, as JF, os Bombeiros e equipas de voluntários. Na amostra de processos e fluxos analisados, os procedimentos verificaram-se regulares.

V. Instrumentos de avaliação do PMDFCI

135. No período de incidência da auditoria, o PMDFCI de Pombal não foi, enquanto tal, objeto de acompanhamento ou monitorização, nem pelo MdP nem pela CMDF. As ações realizadas pelo MdP no âmbito da defesa da floresta dispõem, por norma, de procedimentos de validação da sua execução, como, por exemplo, relatórios de execução das faixas de gestão de combustível relativos a contratos interadministrativos com as Freguesias, bases de dados relativas às limpezas coercivas de terrenos ou reportes da atividade da ESF da APFP.

VI. Funcionamento da CMDF

136. O PNDPCI prevê que a CMDF reúna quatro vezes por ano, devendo acompanhar a operacionalização e execução do PMDFCI. Nos termos do Regulamento do PMDFCI, as reuniões da CMDF teriam ainda que permitir aprovar a atualização do POM para o ano corrente (até 15 de abril) e o relatório de monitorização anual da execução do PMDFCI, a ser enviado ao ICNF até 31.01. do ano seguinte.
137. A CMDF de Pombal reuniu apenas uma vez por ano de 2015 a 2017. Na reunião de 28.04.2015¹⁷¹ procedeu à análise dos relatórios de atividades de 2014 das ESF (do MdP e da APFP) e à aprovação

¹⁷¹ Que contou com 23 presenças, representando o MdP, o ICNF, a ANPC, a GNR, a PSP, a AHBVP, a APFP e as JF (25 em 2016).

do POM, à análise e planeamento das ações conjuntas do DCIF¹⁷² e à apresentação do programa “Floresta limpa, Pombal sem incêndios” de 2015. Nas reuniões de 2016¹⁷³ e 2017¹⁷⁴ não se procedeu à aprovação do POM, mantendo-se os pontos relativos ao planeamento do DECIF e de análise da atividade das ESP nas respetivas ordens de trabalhos.

Em sede de contraditório, o MdP admite que a divergência com o ICNF relativamente ao PMDFCI prejudicou o regular funcionamento da CMDF não se tendo procedido à aprovação dos POM de 2016 e 2017 (...) *em razão de se ter perfilhado do entendimento de que a aprovação do mesmo careceria de sentido, uma vez que o PMDFCI havia sido objeto de parecer vinculativo desfavorável (...)*”.

Ora aquele entendimento não tem em consideração o que se encontra definido no PNDFCI nem justifica que não tivessem ocorrido outras reuniões da CMDF para planear, monitorizar e avaliar a execução das medidas de DFCI.

VII. Funcionamento do GTF

138. O GTF funciona com um técnico superior, dedicado em exclusivo às questões da gestão e defesa da floresta. Pôde ainda dispor de uma ESF para promover trabalhos de gestão de combustível e de colaboradores recrutados ao IEFP (CEI) para ajudar nas operações de limpeza da floresta. O facto de, em termos orgânicos, integrar a DUPRU, confere-lhe uma leitura integrada com as questões do ordenamento do território e com a área de SIG¹⁷⁵.

VIII. Sistema de Controlo Interno na elaboração e execução do PMDFCI

139. Nada de pertinente existe para observar dado que não existiu elaboração ou execução do PMDFCI no período em análise, nem foi demonstrado existir qualquer mecanismo de controlo específico aos

¹⁷² Na reunião, o responsável da ANPC identificou, como aspetos a melhorar, o envolvimento do SMPC e do GTF, o envolvimento com as JF, a sustentação logística das operações, a análise do PMDFCI, a atualização do POM e respetiva entrega no Centro Distrital de Operação e Socorro (CDOS), situações que voltaram a ser referidas na reunião de 2016.

¹⁷³ Na reunião de 2016, o responsável do ICNF foi questionado pelo PCM sobre a existência de cruzamento entre a informação de DFCI e os licenciamentos de plantações florestais, uma vez que aquele Instituto tinha autorizado uma plantação de eucaliptos junto de um ponto de água para meios aéreos, na localidade de Mendes.

¹⁷⁴ Na reunião de 2017, apontou-se o facto de entidades como a IP (com responsabilidade nas estradas nacionais e nas linhas de caminho de ferro), não estarem a executar as faixas nos termos do Decreto-Lei n.º 124/2006, estando a limpar apenas 3 metros.

¹⁷⁵ No Regulamento de Organização dos Serviços Municipais do Município de Pombal, aprovado em 2018, o GTF passou a integrar o Gabinete de Proteção Civil e Florestas, na dependência do PCM.



PMDFCI. Já sobre as ações realizadas pelo MdP no âmbito da defesa da floresta incidem os procedimentos e controlos genericamente instituídos nas normas de controlo interno da entidade¹⁷⁶.

IX. Execução física e financeira do PMDFCI

140. As ações executadas pelo MdP no âmbito da DFCI superaram as metas e o nível de despesa que lhe estava afeta no âmbito da proposta de PMDFCI, nomeadamente do que diz respeito ao 1.º Eixo Estratégico e às ações de gestão de combustível, de manutenção da rede viária e de pontos de água.

Em sede de contraditório, o MdP enfatiza o facto de ter adotado *“(...) ações de proteção e defesa da floresta, por meios próprios, ou através da constituição de parcerias e ou contratação de terceiros, que extravasam em muito os objetivos traçados na proposta gizada (...)”* no PMDFCI.

Embora tal tenha sido constatado na presente auditoria, deve atentar-se nas razões que explicam o desvio da execução face à previsão. Sendo a proposta de PMDFCI da responsabilidade do MdP, e crendo-se que as ações executadas eram necessárias, os objetivos traçados inicialmente foram, necessariamente, demasiado conservadores.

141. O MdP declarou não dispor de dados relativos ao grau de execução das ações que cabiam, por responsabilidade, aos proprietários particulares e a empresas (como a gestão de combustível em torno das edificações, das vias férreas, autoestradas e redes de distribuição de energia) e a outras entidades públicas (como, por exemplo, as ações de fiscalização realizadas pelas forças de segurança).

X. Conformidade e regularidade da receita e despesa afeta ao PMDFCI

142. No período de 2015 a 2017, não existe receita consignada à execução de ações no âmbito do PMDFCI, desde logo porque o MdP não beneficiou de financiamento do Estado para o GTF ou para a ESF, por não dispor de Plano aprovado. A despesa efetuada no âmbito da DFCI não dispõe de procedimentos diferenciados da restante, tendo-se selecionado alguns processos de contratação pública e analisado alguns protocolos sem que tenha sobressaído nenhuma irregularidade. Não se procedeu, no entanto, a uma análise dos movimentos financeiros com a extensão subjacente a uma auditoria financeira.

¹⁷⁶ A atual “*Norma de Controlo Interno do Município de Pombal (Versão 04)*” entrou em vigor a 02.02.2017, substituindo a versão 03 que vigorava desde 03.01.2008. O MdP dispõe de Norma de Controlo Interno desde 03.01.2003.

XI. Aplicações informáticas de suporte às operações

143. Não existe nenhuma ferramenta informática específica para gerir a elaboração e execução do PMDFCI nem nenhuma base de dados que centralize a informação relativa ao Plano. As ações no âmbito da DFCI são objeto de registo nos módulos de informação contabilística e de gestão do programa Medidata em moldes semelhantes às outras operações do MDP, não tendo sido efetuados testes ao sistema que permitam validar a sua coerência ou conformidade legal.

XII. Princípios da economia e eficiência na elaboração e execução do PMDFCI

144. A existência de PMDFCI e de POM permite um melhor domínio do território, das entidades e dos meios, por todos os utilizadores do Plano no âmbito da DFCI e é uma mais valia no apoio à decisão no âmbito da estratégia operacional de combate a incêndios. Logo a sua ausência aumenta o risco de ineficiência.
145. Sem a componente de monitorização que está implícita na execução dos PMDFCI, não existem dados para avaliar, de forma global, a forma como os recursos são geridos pelas várias entidades com responsabilidade na DFCI.
146. As ações executadas pelo MDP no âmbito da defesa da floresta, nomeadamente no âmbito da gestão de combustível, incluem aspetos que podem indiciar decisões promotoras da eficiência, nomeadamente o recurso às JF, que já dispõem de meios que podem afetar à limpeza, o apoio à equipa de sapadores da APFP, aproveitando a capacidade instalada e experiência técnica da entidade, ou o recurso aos CEI do IEFP, para determinados trabalhos menos especializados, que se pretendem a custos controlados.

XIII. Adequação e cumprimento das metas inscritas no PMDFCI

147. O Plano de ação da proposta de PMDFCI de Pombal (2015-2019) está concebido a partir dos objetivos do PNDFCI, que se traduzem, basicamente, na redução da área ardida e do número de ocorrências. Consequentemente, transpõe para o nível concelhio, e de forma proporcional, as metas nacionais¹⁷⁷. Provavelmente seria o pretendido, em função das diretrizes e do guião de elaboração do PMDFCI. No entanto:

¹⁷⁷ Nomeadamente, atingir uma área ardida anual inferior a 0,8% da superfície florestal constituída por povoamentos, reduzir progressivamente o n.º de ocorrências (de 100 em 2015 para 80 em 2019), diminuir para menos de 0,5% o número de reacendimentos, conseguir um tempo para a 1.ª intervenção nas ocorrências inferior a 20 minutos e eliminar os incêndios com duração superior a 24 horas.



- As metas que fazem sentido para o território nacional como um todo, poderão não o fazer para um determinado concelho: os PMDFCI estão circunscritos a uma área geográfica limitada, pelo que a dimensão e duração dos fogos depende, em parte substancial, do comportamento verificado em territórios vizinhos e das decisões tomadas pela estrutura supramunicipal de comando das operações e não apenas da qualidade e execução do PMDFCI no concelho;
- Estabelecer metas anuais idênticas (ou progressivas) para o número de ocorrências ou para a área ardida, sem uma ponderação das condições climáticas específicas em cada ano, torna-se um exercício de frágil aderência à realidade¹⁷⁸;
- Prever metas de tempos para a 1.ª intervenção implica planear e implementar um conjunto de ações passíveis de gerar um efeito direto sobre esse indicador, o que pressupõe um estudo prévio e exaustivo da realidade existente¹⁷⁹.

Sobre este tema, o ICNF veio esclarecer que *“(...) cada município tem a possibilidade de definir, no seu PMDFCI, as metas tal como do mesmo modo foram definidas as metas para o PNDFCI. O ICNF após publicação do «Guia Técnico», e dadas as especificidades dos territórios, não estabeleceu a norma de definição das metas.”*

148. Logo, as metas a nível municipal, para serem adequadas, terão de depender da atuação e dos meios mobilizáveis naquele espaço geográfico e devem-lhe corresponder ações (instrumentos) que tenham sobre elas um efeito mensurável.
149. Por outro lado, terão de ser coerentes com as conclusões da análise dos comportamentos de risco e das causas locais dos incêndios e com o histórico de ocorrências e de cobertura do sistema de DFCI. Ou seja, as ações devem privilegiar a mitigação das causas com incidência local e não outras, que sendo de (maior) incidência nacional, possam não ser representativas naquele território. De igual forma, devem pressupor melhorias por comparação direta com o histórico local e não apenas com a abstração gerada por um indicador médio nacional.
150. Independentemente da necessidade de seguir o preconizado no guia técnico para o tratamento estatístico dos incêndios, os dados do Sistema de Gestão e Informação dos Fogos Florestais (SGIF)

¹⁷⁸ Por exemplo, a meta anual estabelecida na proposta de PMDFCI para a área ardida era de <226ha em 2015, 2016 e 2017, sendo que teria sido cumprida em 11 anos entre 2001 e 2016. No entanto, a média anual foi quase 3 vezes superior (640,3ha). A meta inscrita no Plano para o número de reacendimentos era de “<1”, ou seja, apenas seria cumprida se não existisse nenhum reacendimento.

¹⁷⁹ Por exemplo, a disposição de meios no terreno em função da distância e do tempo de chegada, as melhorias e redundâncias da rede viária florestal, a cobertura do território por pontos de água em função da distância, tempo de chegada e débito de água, o planeamento da frota de veículos ou a localização e cobertura do território pelos vários formatos de vigilância.

reportam a área ardida ao ponto de ignição, pelo que não haverá um plano adequado se não integrar, nas suas várias vertentes, o impacto das áreas efetivamente ardidadas no concelho¹⁸⁰.

Sobre este assunto, o ICNF veio informar, em sede de contraditório, que *“o novo processo de delimitação e cálculo de áreas ardidadas, desenvolvido em 2018, permite que a informação de cada incêndio seja particionada pelos diferentes limites administrativos que a intercetem.”*

XIV. Adequação das ações do PMDFCI

151. O PMDFCI proposto para 2015-2019 não entrou em vigor e nessa medida não existia um compromisso real dos intervenientes na execução das ações que se encontravam propostas. Tomando isso em consideração, mas também o facto de o ICNF ter concordado com o conteúdo das ações e respetivo planeamento¹⁸¹, é possível fazer um exercício de avaliação da adequação das ações nele constantes.
152. Os eixos estratégicos do PNDPCI foram desagregados em objetivos estratégicos, estes em objetivos operacionais, sendo depois elencadas as ações necessárias. No entanto, nem todas as ações são objeto de uma programação eficaz¹⁸² e tecnicamente sustentada, não sendo estimado o impacto esperado com a sua implementação.

XV. Qualidade dos recursos alocados no âmbito do POM

153. Em 2016 e 2017 não foi aprovado ou sequer elaborado o POM, amputando o sistema de DFCl deste instrumento operacional¹⁸³. O POM aprovado para 2015 incluía o conteúdo previsto no guia técnico do PMDFCI elaborado pela AFN em 2012¹⁸⁴, e que se aplica no cenário em que existe um Plano aprovado, sendo o POM uma das suas componentes (a par do Diagnóstico e do Plano de ação). No

¹⁸⁰ Para a proposta de PMDFCI 2018-2027, o MdP efetuou o levantamento topográfico nos 9 incêndios ocorridos no concelho, com área superior a 1ha.

¹⁸¹ Seria apenas necessário acrescentar a previsão orçamental, que estava em falta em algumas das ações.

¹⁸² Havendo aspetos a melhorar, por exemplo, na inventariação de necessidades, na congruência das metas anuais com a legislação aplicável, na estimação realista de custos, na identificação do papel específico de cada entidade nas ações de responsabilidade partilhada ou na garantia de disponibilidade de recursos financeiros para a execução das ações.

¹⁸³ Do PNDPCI: *“(…) A este nível, os SMPC deverão garantir, em sede de POM a coordenação de todas as operações e forças, de socorro, emergência e assistência e consequentemente da actividade operacional, garantir a ligação operacional permanente do município ao CDOS, e o apoio aos órgãos e às operações de socorro, emergência e assistência.”*

¹⁸⁴ A caracterização dos meios e recursos, os contactos, os setores territoriais de DFCl e locais estratégicos de estacionamento para ações de vigilância e deteção, 1.ª intervenção, combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio e a cartografia de apoio à decisão.

caso em que não existe Plano aprovado, e de acordo com o preconizado no PNDFCI, o POM deveria apresentar outra densidade de informação e, nomeadamente, um ponto com a caracterização geral do concelho, onde se inclui a análise do risco de incêndio.

6. Vista ao Ministério Público

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

Uma vez que do mesmo não resultam evidenciados atos ou condutas suscetíveis de análise em termos de responsabilidade financeira ou de apreciação em sede de outras jurisdições, o Ministério Público declarou nada ter a anotar.

7. Emolumentos

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

8. Decisão

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

1. Aprovar o presente Relatório, incluindo as recomendações dele constantes;
2. Ordenar que o Relatório seja remetido:
 - Ao Ministro da Administração Interna;
 - Ao Ministro do Ambiente e da Transição Energética;
 - Ao Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural;
 - Ao Presidente da Câmara Municipal de Pombal;
 - Ao Presidente da Assembleia Municipal de Pombal;
 - Ao Presidente do Conselho Diretivo do ICNF, I.P., e,
 - Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
3. Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Pombal informe este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas;
4. Determinar a remessa deste Relatório à Procuradora-Geral Adjunta neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
5. Determinar que, após notificação nos termos das alíneas anteriores, se proceda à divulgação do presente Relatório e das alegações produzidas pelos responsáveis em sede de contraditório, via internet, no sítio do Tribunal de Contas;
6. São devidos emolumentos conforme consta do Ponto 7.



Tribunal de Contas, em 10 de janeiro de 2019

A Conselheira Relatora



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Fui presente,



A Procuradora-Geral Adjunta

As Conselheiras Adjuntas



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



(Ana Margarida Leal Furtado)

ANEXO I – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



MUNICÍPIO DE POMBAL
Unidade Jurídica

TRIBUNAL DE CONTAS

20094/2018
2018/12/14



BOAS FESTAS

À

Tribunal de Contas

Av. da República, n.º. 65, Lisboa

1050-159 - Lisboa

Sua Referência

Nossa Referência

Data

S-000041/UJ/18

12-12-2018

ASSUNTO: Auditoria ao Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Pombal – Processo n.º 8/2018 – AUDIT DA IX.1 - Contraditório

Exmª Senhora Auditora-Coordenadora,

Serve o presente para, na sequência da citação operada no âmbito do processo melhor identificado em epígrafe, e ao abrigo do disposto no *artigo 13º da Lei n.º 97/98, de 26 de agosto*, na sua redação atual, exercer o direito de pronúncia, o que ora se faz nos termos seguintes:

Compulsado o teor do relato de auditoria, parece resultar evidente o reconhecimento de que o Município de Pombal, não obstante o facto de inexistir Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) em vigor no período em apreço, pugnou pela adoção de ações de proteção e defesa da floresta, por meios próprios, ou através da constituição de parcerias e ou contratação de terceiros, que extravasam em muito os objetivos traçados na proposta gizada para aquele instrumento.

Frise-se que a não aprovação atempada do PMDFCI não resultou de uma atuação displicente ou inconsequente do Município de Pombal, mas tão só de uma divergência de entendimento entre a autarquia e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF), no que concerne a questões interpretativas do quadro legal concretamente aplicável, e que, aliás, deram origem a uma contenda judicial que ainda corre os seus precisos termos.

A este propósito afigura-se oportuno sublinhar que o Município de Pombal foi recentemente notificado de que o ICNF emitiu parecer vinculativo positivo ao Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios do Município de Pombal, cujo início do procedimento remonta ao ano de 2017.

No que tange aos recursos técnicos afetos a esta área de atuação, o Município de Pombal tem encetado diligências no sentido de reforçar a equipa, tendo, inclusivamente, apresentado uma candidatura ao Fundo Florestal Permanente para apoio ao funcionamento do Gabinete Técnico Florestal, cujas atribuições se encontram



MUNICÍPIO DE POMBAL

Unidade Jurídica

ínsitas no conteúdo funcional do Gabinete de Proteção Civil e Florestas, com o escopo de dotar a estrutura de uma capacidade operacional que lhe permita atingir um maior grau de eficiência, mediante acompanhamento e monitorização da execução do PMDFCI, sem descurar uma cabal articulação desta unidade orgânica com outros serviços municipais, designadamente com os que tenham afetas as funções de planeamento e ordenamento do território.

Relativamente ao desenvolvimento das ações de gestão de combustível, sempre se dirá que o Município de Pombal, no âmbito da execução da política municipal de defesa da floresta, tem envidado inúmeros esforços no sentido de promover a realização de ações de sensibilização para a defesa da floresta contra incêndios, de operações de manutenção e beneficiação da rede de pontos de água, bem como de ações de construção de caminhos rurais, em parceria com as freguesias do concelho e a equipa de sapadores da Associação de Produtores Florestais de Pombal, potenciando recursos disponíveis, capacidade instalada e experiência técnica de que estas entidades são detentoras.

Acresce que, nesse mesmo contexto, foram notificados mais de uma centena de proprietários, usufrutuários ou detentores a qualquer outro título, para procederem à gestão de combustível dos prédios que se encontravam em manifesto incumprimento do disposto no *artigo 15º*, do *Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua atual redação*, tendo sido emitidos vários pareceres técnicos, associados a orientações para realização de queimadas e utilização de fogo-de-artifício, designadamente para o cumprimento do disposto nos *artigos 27º e 29º*, ambos do citado *Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho*.

De salientar que esta autarquia, ao abrigo da Operação POSEUR-02-1810-FC-000138, Projeto n.º 052009001 (dedicado à Elaboração de Cartografia de Risco/Atlas de Riscos Naturais e Tecnológicos para o Território da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria), diligenciou pela elaboração de cartografia de risco de incêndio florestal (carta de perigosidade, carta de risco), tendo por base informação geográfica mais recente, designadamente, a Carta de Uso e Ocupação do Solo de Portugal Continental, referente ao ano de 2015, produzida pela Direção Geral do Território, e atualizada com as áreas ardidas em 2017, encontrando-se os serviços municipais a definir os moldes de adequação desta matéria em sede de PMDFCI.

No que concerne à Comissão Municipal de Defesa da Floresta (CMDF), impõe-se esclarecer que a respetiva composição, no modesto entendimento da autarquia, cumpre os requisitos legais a que alude o *artigo 3º D* do *Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho*, designadamente o requisito incrito na respetiva *alínea j)*, na medida em que, para além das entidades a que textualmente se alude nas *alíneas a) a i)* do mencionado preceito, o Presidente



MUNICÍPIO DE POMBAL

Unidade Jurídica

da Comissão convidou outras entidades externas, como sejam o Grupo De Intervenção Proteção E Socorro (GIPS) – 1ª CIPS – CMA de Pombal e a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Pombal. Sem prejuízo do que se deixa dito, admite-se a possibilidade de dirigir convite a outras entidades e personalidades que tenham responsabilidade na execução das ações do Plano de Ação do PMDFCI, para que passem a integrar a CMDF, podendo, a par disso, ser sugerida a constituição de uma equipa gestora, nos termos recomendados, pugnando-se pelo reforço da qualidade daquele.

Ante a já referida divergência de entendimento entre o Município de Pombal e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF), no que respeita ao preceituado em sede de PMDFCI, resultou prejudicada a regularidade das reuniões da CMDF e, conseqüentemente, a aprovação anual do Plano de Operacional Municipal (POM), em razão de se ter perfilhado do entendimento de que a aprovação do mesmo careceria de sentido, uma vez que o PMDFCI havia sido objeto de parecer vinculativo desfavorável. Todavia, atendendo a que o Município de Pombal já obteve parecer vinculativo positivo ao PMDFCI por parte do ICNF, estima-se que a aprovação do POM para o ano de 2019 tenha lugar na reunião da CMDF, a realizar no decurso do mês de março, nos termos em que, aliás, se encontra definido no Quadro 35, do Plano de Ação – Caderno II.

Quanto à alegada necessidade de conformação do Plano Diretor Municipal de Pombal (PDM) com as regras relativas à edificação em espaço rural que resultam do disposto no *Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho*, e salvo o devido respeito por opinião contrária, entende-se que a mesma carecerá de sentido, pois, em bom rigor, o preceituado no PDM de Pombal não colide com as regras definidas na lei geral. Na verdade, a então Autoridade Florestal Nacional (AFN), atual ICNF, integrou a comissão de acompanhamento da revisão do PDM, tendo emitido parecer favorável ao instrumento, sem reservas, sendo que a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro (CCDRC), após verificação da compatibilidade do plano com a lei geral e com os demais instrumentos de gestão territorial eficazes e em vigor (cf. *artigo 78º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro*, com a redação que lhe foi dada pelo *Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro*, em vigor à data de aprovação do IGT), também emitiu parecer favorável.

Em face de tudo quanto se acaba de valorar, e tendo como esteio as linhas de atuação e as atribuições municipais no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, o Município de Pombal regista o firme propósito de incrementar as ações associadas ao acompanhamento e à monitorização da execução do PMDFCI, designadamente gizando soluções informáticas para o efeito, que comportem a gestão do risco e promovam a atualidade e eficácia no apoio à decisão, bem como à difusão da informação relativa aos aspetos



MUNICÍPIO DE POMBAL

Unidade Jurídica

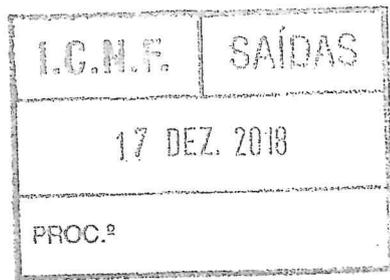
mais relevantes junto do órgão Assembleia Municipal e do público em geral, nos suportes documentais que se prefigurem como mais adequados.

Mais se informa que o Município se encontra a definir mecanismos contabilísticos que permitam apurar de forma expedita a despesa afeta à execução do PMDFCI e de outros custos que concorrem para a sua execução, a que acresce a preocupação de aprimorar os expedientes de controlo da execução dos apoios concedidos a entidades externas.

Certo de que propugnará pela melhor condução do processo em referência, queira, por favor, aceitar os meus mais respeitosos cumprimentos, *atenção*

O Presidente da Câmara,

(Diogo Alves Mateus - Dr.)


 E 20219/2018
 2018/12/18

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

 SUA REFERÊNCIA
 S34955/2018

 SUA COMUNICAÇÃO DE
 29.11.2018

 NOSSA REFERÊNCIA
 64543/2018/GAQ

ASSUNTO AUDITORIA AO PLANO MUNICIPAL DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS E RESPECTIVO PLANO OPERACIONAL DO MUNICÍPIO DE POMBAL – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS – PRONÚNCIA DO ICNF.

Na sequência da receção, a 30 de novembro, do Relato de Auditoria, remetido a coberto do ofício supracitado, através do qual V. Exa. convoca este Instituto a pronunciar-se quanto ao teor daquele documento, temos a salientar que atento o facto do ICNF, no quadro desta ação de auditoria e em função do âmbito definido (ponto 2), ter tido uma participação informal, a análise do Relato agora apresentado implicou um esforço acrescido, o que impossibilitou a resposta no prazo fixado – 8 dias.

Assim, e após análise do aludido documento temos a informar:

1. **Parágrafo 5** – na citada reunião, ocorrida na sede desse Tribunal, participaram, pelo ICNF, o Sr. Vogal do Conselho Diretivo, o Sr. Chefe de Divisão da Defesa da Floresta e Valorização das Áreas Públicas, e a Técnica Superior, . Esta reunião teve como objetivo o esclarecimento de dúvidas e resposta a questões colocadas pela Equipa de Auditores, tendo ficado acordado que seria remetido a este Instituto um conjunto de questões, referentes à matéria em apreço, o que até ao momento de receção deste Relato não chegou a acontecer;
2. **Parágrafo 41** – este Instituto não pode acompanhar o exposto neste parágrafo, uma vez que:
 - a) À data da elaboração PMDFCI de Pombal, estava em vigor o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na redação do Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro;
 - b) O disposto no n.º 3, do art.º 16.º, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, determina que as novas edificações no **espaço florestal ou rural**, fora das áreas consolidadas, devem garantir uma faixa de proteção até à extrema da propriedade nunca inferior a 50 m, bem como «... a adoção de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos.»;

Todavia, a referida distância de 50 m, e as medidas especiais relativas à resistência dos edifícios, só serão aplicadas se não existir PMDFCI, o que significa, portanto, que estas medidas têm um carácter meramente supletivo. Sucede, porém, que, tais medidas supletivas, pela sua natureza, isto é, por serem medidas destinadas a suprir uma ausência de regulamentação específica, como é o caso dos PMDFCI, são sempre medidas que visam garantir o essencial, o estritamente necessário ou a observância de valores mínimos indispensáveis.



Neste sentido, e em matéria de proteção, segurança e prevenção, o que, efetivamente importa é, pois, garantir as condições absolutamente necessárias à obtenção daquele objetivo, com o mínimo de sacrifício e limitações para os particulares e os seus direitos (designadamente o direito de propriedade).

Tal entendimento¹ tem, aliás, expressão no princípio da proporcionalidade incido no n.º 2 do art.º 7.º do CPA o qual determina que «As decisões da administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objetivos a realizar.»;

- c) Portanto, se os 50 m são a distância mínima a que as novas edificações, fora das áreas consolidadas, obrigatoriamente tem de obedecer, na ausência de PMDFCI, daí decorre, necessariamente, que estes planos só podem estabelecer distância igual ou superior àquela, mas nunca inferior, conforme resulta expressamente da lei. Admitir o contrário, isto é, aceitar que os PMDFCI podem estabelecer distâncias inferiores por se entender que em concreto aquela distância é excessiva, mas na sua ausência a distância será no mínimo de 50 m, é admitir que o Estado pode estar a impor, em determinados casos, ónus ou limitações que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares de forma desadequada e desproporcionada aos objetivos a realizar;

Para além disso, o carácter imperativo e definitivo da expressão «nunca inferior», utilizada pelo legislador, só pode, aliás, ser entendido, no quadro de uma avaliação que, claramente, reconhece e confirma a distância indicada, atenta a fundamentação técnico-científica que a suporta, por se entender que, efetivamente, essa distância se encontra no limiar do estritamente necessário para garantir a segurança de pessoas e bens, de acordo com as avaliações e recomendações técnicas mais avalizadas (e até, por ventura, estandardizadas). Neste contexto, parece-nos evidente que as condições de segurança só podem ser aumentadas nunca diminuídas.

O contrário seria, além do mais, incompreensível, e contraditório com o disposto no n.º 3, do art.º 16.º, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, e dificilmente compaginável com a regra estabelecida no n.º 2, do art.º 15.º, do mesmo diploma, que determina que «Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edificações, designadamente, habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos, são obrigados a proceder à gestão de combustível, numa faixa de 50 metros à volta daquelas edificações ou instalações medida a partir da alvenaria exterior da edificação, de acordo com as normas constantes no anexo do presente decreto-lei e que dele faz parte integrante» regra essa que, nos termos do n.º 16, da mesma disposição legal, «...prevalece sobre quaisquer disposições em contrário.»;

3. **Parágrafo 42** – à imagem do atrás referido, o ICNF tem um entendimento divergente daquele que é expresso no parágrafo 42.

É um facto que o disposto no n.º 2, do art.º 15.º, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, que se refere às edificações

¹ Que se fundamenta num princípio básico que rege a relação do Estado/Administração com os cidadãos, em matéria de procedimentos/ações que visam a satisfação/proteção do interesse público, princípio esse que impõe ao Estado e à Administração Pública o dever de não exigir/impor aos cidadãos, maiores sacrifícios do que aqueles que são efetivamente necessários à satisfação desse desiderato.



já existentes, se traduz, frequentemente, num ónus para terceiros, que todavia não parece nem muito justo nem muito equilibrado. É exatamente por isso que o n.º 3, do art.º 16.º, do mesmo diploma, vem estabelecer que as novas edificações devem garantir a faixa de proteção (gestão de combustíveis) de 50 m nos limites da propriedade onde se insere a nova edificação;

4. **Parágrafo 51** – à data dos acontecimentos, para esta matéria já estavam definidos os procedimentos – Despacho n.º 4345/2012, de 27 de março [Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI)] e «Guia Técnico»².

Ainda sobre este ponto, referira-se que a carta de perigosidade faz parte integrante do *caderno II* e representa a «probabilidade de ocorrência, num determinado intervalo de tempo e dentro de uma determinada área, de um fenómeno potencialmente danoso». Assim, só se compreende a sua revisão, nomeadamente em caso de ocorrerem alterações significativas do coberto vegetal ou alterações no quadro legal aplicável à DFCl ou nas situações de erros materiais observados, caso contrário não se justifica uma revisão anual da mesma;

5. **Parágrafo 110** – no que concerne à aprovação do novo Plano, bem como às demais situações, o ICNF sempre pautou as suas tomadas de posição pelo estrito cumprimento no disposto na lei e, também o consideramos, o fez de forma clara e coerente.

Este Instituto, a partir do momento em que teve conhecimento da ação administrativa especial de impugnação, limitou-se a reagir às solicitações que o município lhe fez relativamente a todas as questões relacionadas com a elaboração do PMDFCl. O ICNF limitou-se a comparecer às reuniões promovidas no âmbito da DFCl pelo município;

6. **Parágrafo 112** – informa-se que o PMDFCl de Pombal (2018-2027) foi, em 9 de novembro de 2018, objeto de parecer favorável, por parte do ICNF.

Os Planos da nova geração, conforme estipulado no Despacho n.º 443-A/2018, têm uma vigência de 10 anos;

7. **Parágrafo 115** – no que se reporta ao teor deste parágrafo, importa ter presente que o Plano Diretor Municipal só pode proibir ações de florestação com determinadas espécies, em áreas circunscritas, se essas ações conflitarem com o estabelecido no Plano Regional de Ordenamento Florestal respetivo, e conquanto esse plano setorial tenha sido integrado/transposto no/para o PDM;

8. **Parágrafo 116** – temos a informar que os PMDFCl, em consonância com o «Guia Técnico», têm uma cartografia de *ocupação do solo, ocupação real*. Em termos técnicos é necessário perceber qual a carga combustível (a espécie e a sua continuidade), qual é a perigosidade da área em causa, etc.

Em matéria de DFCl o que faz sentido é a *ocupação real do solo*, porque, para além da questão de proteção de pessoas e de bens, é necessário conhecer como um incêndio se propaga e evolui, num determinado espaço e com determinada ocupação vegetal. Esta questão é preponderante quando se está a delinear uma tática de combate a um incêndio.

Acresce que a Lei n.º 76/2017 veio alterar o pressuposto, sendo atualmente, à luz dessa alteração, possível a edificação nas tipologias identificada nos n.º 10 e 13, do art.º 15.º, de acordo com os estipulado no n.º 8, do art.º 16.º, do citado diploma;

² <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/planos/PMDFCI/cart-gui-tec>



9. **Parágrafo 144** – sobre este parágrafo esclarece-se que cada município tem a possibilidade de definir, no seu PMDFCI, as metas tal como do mesmo modo foram definidas as metas para o PNDFCI. O ICNF após a publicação do «Guia Técnico», e dadas as especificidades dos territórios, não estabeleceu a norma de definição das metas.
10. **Parágrafo 147** – o novo processo de delimitação e cálculo de áreas ardidas, desenvolvido em 2018, permite que a informação de cada incêndio seja particionada pelos diferentes limites administrativos que a intercetem.

Por último e na esteira do referido no **parágrafo 5**, aguarda-se o resultado da análise à intervenção deste Instituto no âmbito dos PMDFCI no **relatório global da ação**, reservando-se para esse momento uma pronúncia mais ponderada e fundada sobre a matéria em causa.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Rogério Rodrigues