

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

Município de Águeda

RELATÓRIO N.º 16/2019

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

ÍNDICE

SIGLAS	3
FICHA TÉCNICA	5
CONCLUSÕES	7
RECOMENDAÇÕES	11
Auditoria aos PMDFCI e aos respetivos POM- Município de Águeda.....	13
1. Introdução	13
2. Objetivos, âmbito e metodologia	17
3. Exercício do Contraditório.....	19
4. Análise e observações	21
4.1 Caracterização do concelho.....	21
4.2 Função do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios.....	23
4.2.1 Enquadramento temporal e territorial.....	23
4.2.2 Relevância do PMDFCI na estratégia municipal de defesa da floresta.....	25
4.2.3 A estratégia municipal no âmbito da floresta	27
4.2.4 O papel das entidades com responsabilidade no PMDFCI	30
4.3 A execução do PMDFCI	34
4.3.1 Despesa prevista e executada por eixos.....	34
4.3.2 Identificação e caracterização dos instrumentos de financiamento.....	39
4.3.3 Verificações físicas e documentais	40
4.3.4 Monitorização da execução do PMDFCI.....	41
4.3.5 Dificuldades na execução do PMDFCI	41
4.3.6 Execução de ações no âmbito da defesa da floresta	42
4.4 Limitações e fragilidades do PMDFCI.....	46
4.5 Resultados de auditoria	48
5. Impacto da auditoria ao PMDFCI de Águeda	56
6. Emolumentos	57
7. Vista ao Ministério Público	57
8. Decisão	58
ANEXO I – ESPAÇOS FLORESTAIS E PERIGOSIDADE DE INCÊNDIO FLORESTAL.....	60
ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	62

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Seleção dos municípios para o distrito de Aveiro.....	18
Quadro 2 – Contraditório	19
Quadro 3 – Entidades com responsabilidade na execução do Plano de Ação do PMDFCI	30
Quadro 4 – Atividades do GTF.....	33
Quadro 5 – Eixos do PMDFCI/Orçamento 2015-2017.....	34
Quadro 6 – Execução das medidas do PMDFCI em 2015	36
Quadro 7 – Execução das medidas do PMDFCI em 2016	37
Quadro 8 – Execução das medidas do PMDFCI em 2017	37
Quadro 9 – Fontes externas de financiamento	40
Quadro 10 – Centros de custo da Proteção Civil e Luta contra Incêndios.....	42
Quadro 11 – Apoios a entidades no âmbito da DFCI	43
Quadro 12 – Desagregação da despesa municipal com a AHBA.....	43
Quadro 13 – Apoio à floresta da iniciativa municipal - ECOXXI	45
Quadro 14 – Montantes apurados a partir de fichas de atividade (FdAt.).....	45

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios.....	16
Figura 2 – Principais marcos no PMDFCI de Águeda.....	25
Figura 3 – Linhas de atuação municipal no âmbito da floresta	28
Figura 4 – Entidades que constituem a CMDF de Águeda.....	31
Figura 5 – A defesa da floresta no âmbito municipal.....	32
Figura 6 – Rede viária florestal, sinalização e ponto de água de DFCI	40

SIGLAS

ABARDEF	Associação da Barrosa em Defesa da Floresta
AFBV	Associação Florestal do Baixo Vouga
AHBA	Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Águeda
AHC	Associação Humanitária Castanheirense
AMA	Assembleia Municipal de Águeda
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APCBC	Associação de Proteção Civil de Belazaima do Chão
BVA	Bombeiros Voluntários Águeda
CDOS	Centro Distrital de Operação e Socorro
CMA	Câmara Municipal de Águeda
CMDF	Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
CMDFCI	Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
COFLORA	Cooperativa Florestal das Beiras
COS	Carta de Ocupação de Solos
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
DFCI	Defesa da Floresta Contra Incêndios
DGRF	Direção Geral dos Recursos Florestais
DL	Decreto-Lei
EDP	Energias de Portugal, S.A.
EIP	Equipa de Intervenção Permanente
EP	Estradas de Portugal, S.A.
ESF	Equipa de Sapadores Florestais
FFP	Fundo Florestal Permanente
FGC	Faixas de Gestão de Combustível
GIPS	Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro da GNR
GNR	Guarda Nacional Republicana
GTF	Gabinete Técnico Florestal
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IFADAP/ INGA	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas/ Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INE	Instituto Nacional Estatística
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
JF	Junta de Freguesia
MAR	Manual de Auditoria de Resultados

MdA	Município de Águeda
NES	Núcleo de Especialização Setorial
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OPA	Oferta Pública de Aquisição
PC	Proteção Civil
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
PDDFCI	Plano Distrital de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PMDFCI	Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
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
PSP	Polícia de Segurança Pública
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RAN	Rede Agrícola Nacional
REN	Redes Energéticas Nacionais, S.A.
RFM	Regulamento Florestal Municipal
RVF	Rede Viária Florestal
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNDFCI	Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
TC	Tribunal de Contas
ZIF	Zona Intervenção Florestal

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

(Auditora-Coordenadora)

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins

(Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Jorge Viegas

(Auditor)

Dora Trindade

(Técnica Superior)

CONCLUSÕES

Tendo por base o período de 2015 a 2017, a presente auditoria propôs-se verificar o cumprimento, pelo Município de Águeda, da legislação e das orientações aplicáveis à adoção do PMDFCI e analisar a estratégia de defesa da floresta promovida, quantificar a sua execução física e financeira e verificar se os recursos foram aplicados nos fins adequados, segundo princípios de boa gestão financeira e de economia, eficiência e eficácia, tendo-se retirado as seguintes conclusões.

Elaboração, aprovação e implementação do PMDFCI

1. O Município promoveu a elaboração do primeiro PMDFCI em 2006, que caducou em 2014. No final desse ano fez aprovar na CMDF um novo documento, que foi rejeitado pelo ICNF por prever uma perequação que contornava as restrições às novas edificações em espaço florestal. O novo Plano, já conforme com as orientações do ICNF, foi aprovado pelo ICNF em 29.04.2015, e foi sujeito a duas revisões, sobretudo para acomodar o impacto dos incêndios (§§40-48; 124).
2. O documento aprovado pelo ICNF (PMDFCI 2015-2019) segue o guia técnico e contém as abordagens e metodologias exigidas. No entanto, denota fragilidades que limitam a sua eficácia, seja na qualidade dos dados do diagnóstico, na fundamentação das ações ou na definição das condições necessárias para a sua execução, e.g. o facto da responsabilidade pela execução de algumas ações estar partilhada por várias entidades sem que estejam definidos o âmbito e a dimensão da intervenção de cada uma, o que prejudica a sua execução e monitorização (§§75, 111-118; 128-133; 158-161).

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

3. O Gabinete Técnico Florestal, cuja atividade é financiada pelo Fundo Florestal Permanente, funciona com um técnico, o que pode ser considerado insuficiente, tendo em conta a extensão das atribuições e a necessidade de garantir um nível de qualidade mínimo, nomeadamente na elaboração atualização e monitorização da execução do PMDFCI (§§71; 138; 139).
4. A CMDF reuniu duas vezes em 2015 e 2016 e uma em 2017, aquém das quatro reuniões previstas no PNDPCI e no PMDFCI, e não produziu o relatório anual de monitorização do Plano. A sua composição não integrava representantes das entidades gestoras de infraestruturas de transportes e de redes de energia, com responsabilidades na execução do Plano¹. Ainda assim,

¹ As entidades gestoras de infraestruturas de transporte de redes de energia poderiam integrar a CMDF a convite do PCM, tendo passado a constar da composição da CMDF com a aprovação da Lei n.º 76/2017, de 17.08.

aprovou o PMDFCI 2015-2019, bem como duas revisões e os POM anuais, por norma, dentro dos prazos estabelecidos, e procedeu a alguma análise em torno das ações e da estratégia de DFCI (§§67; 68; 136; 137).

5. A estrutura funcional de apoio à execução e monitorização do PMDFCI não se revelou eficaz, constatando-se um insuficiente nível de coordenação e uma indefinição dos responsáveis pela execução, pelo reporte e pela avaliação (§§77-85; 118, 119; 143; 144).

Estratégia, ações e investimento municipal na DFCI

6. O Município revelou uma posição de princípio de grande preocupação com a defesa da floresta, pelo seu valor socioeconómico e pelo seu papel na sustentabilidade do território municipal, mas que não demonstrou dispor de tradução quantitativa em termos de investimento municipal (§§57-65, 148; 149).
7. A identificação das ações executadas e o apuramento do seu custo revelou-se difícil, pois se para as ações executadas pelo Município a contabilidade analítica não estava parametrizada para evidenciar os seus custos, para as ações da responsabilidade das outras entidades não existia um mecanismo de reporte, a ponto de não se dispor de informação sobre a execução das ações dos eixos 2 a 5 do PMDFCI (§§75-85; 94-98; 144).
8. No que concerne ao eixo 1 do PMDFCI, e com as reservas apresentadas neste Relatório, constatou-se que o Município executou mais do que o previsto no âmbito da gestão de combustível e da manutenção da rede viária florestal, mas não construiu nenhum dos 5 pontos de água a que se propôs (§§83; 84; 146).
9. Entre 2015 e 2017, o Município recebeu €m92,5 do Fundo Florestal Permanente, do Fundo de Emergência Municipal e da aplicação de coimas em sede de processos de contraordenação, e despendeu €m733,7 com a DFCI, que destinou, essencialmente, a apoios aos bombeiros (48,8%) e às associações de proteção civil. Os incêndios de 2016 levaram a que a despesa com DFCI aumentasse substancialmente, mas ainda assim não ultrapassou 1,14% do total da despesa municipal (§§87; 99-103; 146-149).

Monitorização da execução e avaliação dos resultados

10. Nem o Município nem a CMDF efetuaram a monitorização global da execução do PMDFCI, o que significa que não foram efetuadas avaliações de resultados nem existiam evidências suficientes para que tal pudesse ser efetuado pela equipa de auditoria (§§91; 94; 134; 135).

11. Sem procedimentos de monitorização e avaliação não é possível apreciar a utilidade do PMDFCI de Águeda nem estabelecer uma relação entre as ações realizadas e os resultados obtidos no que concerne ao número de ignições e à área ardida (§§110; 150-152; 154; 157).

RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração a análise efetuada, as conclusões obtidas e as correções já iniciadas nos procedimentos de monitorização do PMDFCI e nos sistemas de informação, recomenda-se à Câmara Municipal de Águeda e ao seu Presidente, que providenciem:

1. Pelo aumento da eficácia da estratégia municipal de DFCI, dimensionando os meios que lhe são afetos, otimizando o contributo das várias entidades e serviços envolvidos e assumindo uma efetiva coordenação do Plano.
2. Pelo reforço da qualidade do PMDFCI, garantindo a adequação do diagnóstico, nomeadamente utilizando dados atuais do território concelhio e apurando as necessidades de intervenção, e definindo um plano de ação coerente e executável, na medida em que:
 - a) visa responder às causas específicas dos incêndios no concelho;
 - b) reúne todas as ações de DFCI que servem o propósito do Plano;
 - c) clarifica as responsabilidades nas ações partilhadas;
 - d) compromete um determinado financiamento; e
 - e) estima o impacto da execução das ações na prossecução dos objetivos e fundamenta a definição das metas anuais.
3. Pelo recurso às novas tecnologias para maximizar a utilidade operacional da informação reunida no PMDFCI e para incrementar a sua atualidade e a eficácia no apoio à decisão.
4. Pelo adequado e eficaz funcionamento da CMDF, cumprindo o estipulado nas normas aplicáveis e utilizando a sua representatividade para melhorar o conteúdo do PMDFCI e avaliar os seus resultados.
5. Pela divulgação pública das regras a cumprir e das ações a implementar pelos responsáveis pela execução das ações constantes do PMDFCI, bem como do grau de execução anual.
6. Pela implementação de uma solução que permita acompanhar e monitorizar a execução do PMDFCI (física e financeira, global e por ação) que:
 - a) defina a responsabilidade dos intervenientes;
 - b) produza informação de suporte à tomada de decisão;
 - c) permita uma adequada leitura contabilística; e

- d) satisfaça as obrigações legais de monitorização² e evidênciação³.
7. Pela implementação de uma fórmula de cálculo dos apoios a conceder à AHBA, relacionada com a quantidade e qualidade dos serviços a prestar pelo Corpo de Bombeiros, bem como de mecanismos de acompanhamento e controlo da sua execução.
 8. Pela regulamentação da atividade das associações de proteção civil, valorizando o seu papel na DFCI, mas salvaguardando a segurança dos operacionais e a transparência da sua atividade e do seu financiamento.

² 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.

³ Nos termos do n.º 4.º do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na sua redação atual.

Auditoria aos PMDFCI e aos respetivos POM- Município de Águeda

1. Introdução

1. A auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) e aos respetivos Planos Operacionais Municipais (POM)⁴ dará origem 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)⁵.
2. O presente documento, relativo ao Município de Águeda (MdA), 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 atuação⁶ e proporcionar a apreciação do desempenho das entidades intervenientes, no período de 2015 a 2017⁷.
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)⁸. Na fase de planeamento foram definidos os objetivos e as questões de auditoria, estabelecidos os critérios e projetados os trabalhos de campo, informação que constituiu o Plano Global de Auditoria aprovado (PGA)⁹.
4. O trabalho de campo decorreu de 07.05 a 16.05 de 2018, tendo os responsáveis do MdA envolvidos, nomeadamente o Presidente da Câmara Municipal (PCM) e os interlocutores da Divisão de Proteção Civil, Espaços Verdes e Higiene Pública (DV-PEH), onde se inclui a Proteção Civil Municipal e o Gabinete Técnico Florestal (GTF), da Divisão Administrativa e Financeira (DV-AF), da Divisão de Desenvolvimento Local (DV-DL) e da Unidade Técnica de Sistemas de Informação Geográfica (UT-SIG), demonstrado total colaboração no esclarecimento das questões e fornecimento de elementos.
5. No âmbito da ação de auditoria, foram ainda ouvidos o 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, tendo sido disponibilizado o acesso ao

⁴ Ação que consta do Programa de Fiscalização da 2ª secção para o ano 2018, aprovado em plenário da 2ª secção do TC, de 25/01 (Resolução nº 3/18 – 2ªS).

⁵ Este relatório beneficiará também das conclusões resultantes da análise de informação recolhida, por ofício, junto de mais 22 municípios.

⁶ 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.

⁷ Para determinadas observações, e para melhor prosseguir os objetivos da auditoria, foi necessário analisar o período desde 2004.

⁸ Aprovados, respetivamente, em 24.01.2018 e 29.09.2016. O Manual segue as diretrizes da INTOSAI, que têm em conta a experiência e as melhores práticas das Instituições Superiores de Controlo (ISC).

⁹ Aprovado por despacho da Juíza Relatora, de 02.05.2018.

Sistema de Gestão da Informação de Incêndios Florestais (SGIF). A análise da intervenção do ICNF no âmbito dos PMDFCI efetua-se no Relatório global da ação, constando deste Relatório parcelar algumas referências à sua atuação relativamente ao PMDFCI do MdA.

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

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 territoriais¹⁰. O Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06¹¹, 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 PMDFCI¹².
8. Os PMDFCI contêm a estratégica municipal de DFCI¹³, e operacionalizam, a nível local e municipal, as normas contidas na legislação de DFCI¹⁴, definindo as ações necessárias, nomeadamente ao nível da prevenção, mas também a previsão e programação integrada das intervenções das entidades envolvidas¹⁵ e dispõem de um carácter obrigatório¹⁶, sendo que a sua não aprovação priva os municípios de apoios do Estado no âmbito da DFCI e da gestão florestal¹⁷.
9. O PMDFCI dispõe de três componentes, uma parte de diagnóstico (Caderno I), uma parte com o plano de ação (Caderno II) e ainda o POM (Caderno III), onde deve caber a operacionalização do

¹⁰ “As Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (CMDFCI), apoiadas por Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) e pelos Serviços Municipais de Proteção 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 objetivos distritais, regionais e nacionais da Defesa da Floresta Contra Incêndios.”

¹¹ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 15/2009, de 14.01, 114/2011, de 30.11, e 83/2014, de 23.05 e pela Lei n.º 76/2017, de 17.08.

¹² 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 Proteção 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).

¹³ “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).

¹⁴ “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).

¹⁵ Cf. n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

¹⁶ De acordo com o n.º 5 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, “A elaboração, execução e atualização dos PMDFCI tem carácter obrigatório, devendo a câmara municipal consagrar a sua execução no âmbito do relatório anual de atividades.”

¹⁷ Nos termos do atual n.º 11 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 (n.º 11 do artigo 10.º na redação original).

PMDFCI, nomeadamente no que concerne às ações de vigilância, de 1.^a intervenção, de combate e de rescaldo, devendo dispor, de forma atualizada, de todos os dados pertinentes para o apoio à tomada de decisão, nomeadamente dos meios e recursos, contactos e cartografia¹⁸.

10. Dada a sua importância operacional, mesmo que não exista um PMDFCI aprovado, o POM deverá ser elaborado e atualizado anualmente, nos moldes previstos no PNDFCI¹⁹.
11. A responsabilidade pela elaboração dos PMDFCI foi atribuída às Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (CMDF)²⁰, criadas em 2004²¹, passando para os Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) dos municípios, no âmbito da transferência de competências na prevenção e defesa da floresta²². À CMDF cabe emitir parecer²³ que, sendo favorável, envia para aprovação do Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF).
12. A arquitetura de implementação dos PMDFCI, no período relevante para a auditoria (2015-2017)²⁴ encontra-se resumida no **Figura 1**.

¹⁸ De acordo com o artigo 7.º de Regulamento do PMDFCI, “A operacionalização do PMDFCI, 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 DFCI 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.”

¹⁹ “A operacionalização dos PMDFCI, em particular para as ações de vigilância, deteção, fiscalização, 1ª Intervenção e combate, é concretizada através de um “Plano Operacional Municipal (POM)”, que particulariza a execução destas ações de acordo com o previsto na carta de síntese e no programa operacional do PMDFCI. Nos casos em que não haja PMDFCI válido, o POM é elaborado de acordo com o modelo que se junta em anexo.”

²⁰ A redação original do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 (“Os PMDFCI 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 respetivo planeamento regional de defesa da floresta contra incêndios (...)”) só foi conformada com a prática (de elaboração dos PMDFCI pelos municípios) com a alteração introduzida pela Lei n.º 76/2017: “Os PMDFCI são elaborados pelas câmaras municipais, sujeitos a parecer prévio da respetiva CMDF e parecer vinculativo do ICNF, I. P., e aprovados pela assembleia municipal, em consonância com o PNDFCI e com o respetivo planeamento distrital de defesa da floresta contra incêndios, sendo as regras de elaboração, consulta pública e aprovação e a sua estrutura tipo estabelecidas por regulamento do ICNF, I. P., homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas”.

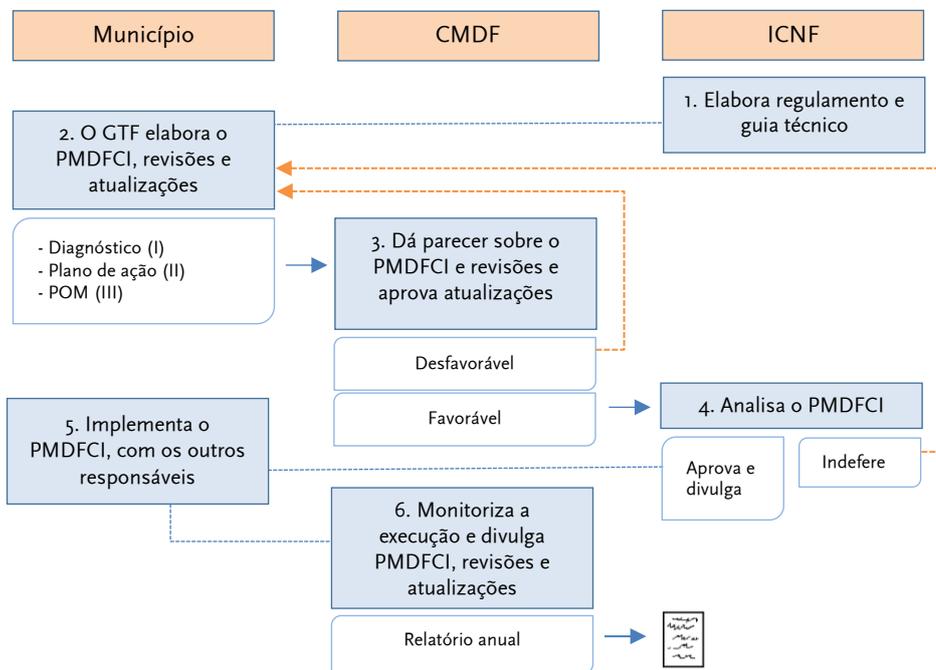
²¹ Pela Lei n.º 14/2004, de 8.05, tendo vindo substituir as comissões especializadas de fogos florestais municipais (CEFF municipais) constituídas e implementadas pelo Despacho n.º 23/81, de 6.12, do Ministro da Administração Interna.

²² A transferência de competências processou-se pela Lei n.º 20/2009, de 12.05, cujo objeto era estabelecer “(...) 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” (cf. artigo 1.º). No artigo 2.º refere-se que “São transferidas para os municípios as seguintes atribuições: (...) e) Elaboração dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios, a apresentar à comissão municipal de defesa da floresta (...)”. No entanto, 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), que havia permitido criar os GTF, já lhes atribuía a tarefa de elaborar e atualizar o “Plano de Defesa da Floresta”.

²³ “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.

²⁴ A Lei n.º 76/2017, de 17.08, e a atualização do Regulamento do PMDFCI (já em 2018) introduzem algumas alterações relevantes, nomeadamente sujeitando-os 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

Figura 1 – Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios



13. Ao ICNF²⁵ cabe avaliar o conteúdo dos PMDFCI²⁶, 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 Plano²⁷, 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.
14. A auditoria analisou o papel do Município na elaboração dos Planos (tempestividade, adequação de conteúdos e nível de operacionalidade), na sua execução física e financeira (relevância, nível de execução e eficácia) e no respetivo acompanhamento e controlo.

e monitorizar a aplicação do PNDFCI, 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 de auditoria aos PMDFCI e respetivos POM, nomeadamente para perceber em que medida suprem ou mitigam eventuais limitações detetadas na elaboração e execução dos Planos e que efeito poderão ter na sua eficácia.

²⁵ O ICNF, criado pelo Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29.06, sucedeu à Autoridade Florestal Nacional (Decreto-Lei n.º 159/2008, de 08.08), que sucedera à Direção Geral dos Recursos Florestais (Decreto-Lei n.º 80/2004, de 10.04).

²⁶ 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), conferindo-lhes uma vigência de 5 anos. O Guia Técnico foi elaborado em 2012 pela AFN.

²⁷ O PMDFCI contém as metas e o planeamento, em termos físicos e financeiros, das ações de DFCI, 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.

2. Objetivos, âmbito e metodologia

15. A auditoria pretende verificar o cumprimento, pelo Município, da legislação e das orientações aplicáveis à adoção do PMDFCI e 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 de economia, eficiência e eficácia.
16. Tal desiderato implica caracterizar a forma como se processou a elaboração, aprovação e execução do PMDFCI, apurar os montantes aplicados nas respetivas ações (e identificar a sua origem), testar a conformidade dos procedimentos e operações diretamente relacionados com o mesmo e a existência e atuação, nesse contexto, do sistema de controlo interno (SCI).
17. Conhecer as medidas de DFCI adotadas pelo Município, 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 nacional²⁸.
18. O MdA foi selecionado a partir do universo dos municípios do Continente utilizando critérios relacionados com a área e a percentagem de floresta e características específicas da sua gestão. Foram excluídos os concelhos com menos de 10.000 hectares (ha) de área florestal, e os restantes foram ordenados (de 1 a n) por distrito, tendo em conta a “área florestal em ha” e a “percentagem de área florestal”. Serviu ainda de ponderação a “área ardida em ha”, a “área protegida”, a “área em Zonas de Intervenção Florestal” (ZIF), a “densidade florestal”²⁹.
19. Combinando os resultados obtidos com os critérios de representatividade territorial³⁰, 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. Águeda destacou-se no distrito de Aveiro como se constata no **Quadro 1**.

²⁸ 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.

²⁹ 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).

³⁰ 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.

Quadro 1 – Seleção dos municípios para o distrito de Aveiro

Unidade: ha

Concelhos	Área Total (AT)	Área Florestal (AF)	AF/ AT	Área ardida média 2001/2016	ZIF/ AF	Área protegida / AT	Resultado
Águeda ⁽¹⁾	33 527,45	24 244,37	72,31	739,94	0,00	0,00	3,00
Arouca ⁽²⁾	32 910,51	20 999,66	63,81	2 570,13	0,04	0,00	3,00
Sever do Vouga	12 987,56	10 094,63	77,73	466,19	0,00	0,00	6,00
Anadia	21 663,49	12 502,56	57,71	388,44	0,00	0,00	7,00
Santa Maria da Feira	21 587,65	11 248,92	52,11	333,81	0,00	0,00	9,00

⁽¹⁾ Município objeto de trabalho de campo.

⁽²⁾ Município que disponibilizou informação por escrito.

Fonte: ICNF (COS 2010) e INE

20. 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 MdA e do ICNF e nos elementos de prestação de contas ao TC, não sendo abundante a informação pertinente. No ponto de situação efetuado pelo ICNF ao estado dos PMDFCI (datado de 31.01.2018), constava a aprovação do PMDFCI de 2.ª Geração de Águeda, em 29.04.2015.
21. Na 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 originaram o Relatório de Trabalho Externo.
22. Esta ação não envolveu uma análise extensa ao universo de movimentos financeiros subjacentes à execução dos PMDFCI, nem a verificação física dos níveis de execução. No entanto, efetuaram-se testes e documentaram-se exemplos, privilegiando-se a recolha de evidências relativas ao processo de acompanhamento, monitorização e reporte da execução das ações que, previstas ou não no PMDFCI, fizeram parte da estratégia de DFCI do MdA.
23. Uma vez que as responsabilidades na monitorização e execução dos PMDFCI ultrapassam as fronteiras do MdA, foi necessário abordar também o papel do ICNF, nomeadamente na conceção de guiões e diretrizes ou no controlo da qualidade dos Planos propostos pelo MdA³¹.
24. As ações consideradas no PMDFCI envolvem, para além do MdA, um conjunto diverso de outras entidades, públicas e privadas, cuja atuação não foi sujeita a escrutínio nesta ação.

³¹ A análise mais extensa destes aspetos deverá ser desenvolvida no relatório global da ação.

25. 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.

3. Exercício do Contraditório

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

Quadro 2 – Contraditório

Institucional			Pronúncia
Presidente da Câmara Municipal de Águeda			Sim
Presidente da Assembleia Municipal de Águeda			Sim
Presidente do Conselho Diretivo do ICNF			Sim
Responsáveis da Câmara Municipal de Águeda	Cargos	Período	Pronúncia
Jorge Henrique Fernandes de Almeida	Presidente	25.10.2017 a 31.12.2017	Não
	Vice-Presidente	01.01.2015 a 24.10.2017	
Gil Nadais Resende da Fonseca	Presidente	01.01.2015 a 24.10.2017	Sim
Edson Carlos Viegas Santos	Vice-Presidente	25.10.2017 a 31.12.2017	Não
	Vereador	01.01.2015 a 24.10.2017	
António Manuel Gama Duarte	Vereador	25.10.2017 a 31.12.2017	Sim
João Carlos Gomes Clemente	Vereador	01.01.2015 a 31.12.2017	Não
Luís Miguel Marques Vidal Oliveira	Vereador	01.01.2015 a 24.10.2017	Sim
Maria Luisa Leite Carvalho	Vereadora	25.10.2017 a 31.12.2017	Sim
Maria Paula da Graça Cardoso	Vereadora	01.01.2015 a 24.10.2017	Sim
Paulo Alexandre Guerra Azevedo Seara	Vereador	25.10.2017 a 31.12.2017	Sim
Elsa Margarida de Melo Corga	Vereadora	01.01.2015 a 31.12.2017	Não

27. Foram citados os dez responsáveis que integraram o órgão executivo do MdA no período de incidência da auditoria (2015 a 2017) e, a título institucional, os Presidentes da CMA, da AMA e do Conselho Diretivo do ICNF. O Vice-Presidente da CMA, Edson Carlos Viegas Santos, apresentou as alegações institucionais, tendo-se também pronunciado os presidentes da AMA e do Conselho Diretivo do ICNF, bem como a maior parte dos responsáveis pelo executivo camarário.
28. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando neste ponto ou nos pontos em que melhor se aplicam, *com letra em itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma resumida, consoante a respetiva pertinência.

Em sede de contraditório, e em nome da CMA, o Vice-Presidente considerou que a ação proporcionou “*um momento de reflexão sobre as metodologias implantadas na autarquia*” e comprometeu-se a, até ao início do próximo ano, operacionalizar todas as recomendações do presente relatório “*com vista à melhoria do desempenho formal do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios*”.

Realçou também “*que decorrente da auditoria, foram efetuados ajustamentos às Grandes Opções do Plano e Orçamento e à contabilidade de custos, no que toca à demonstração financeira das ações no âmbito da DFCl, assim como (...) se encontra o município a recrutar mais técnicos para o desempenho de funções ao nível do Gabinete Técnico Floresta*”.

O Presidente da AMA reconhece o papel da Assembleia Municipal na fiscalização da execução plena do PMDFCl, da sua adequação aos reais interesses do Município e da sua eficácia. Assume ainda caber à Assembleia apreciar e fiscalizar a efetiva e correta execução, pelo executivo municipal, das medidas que visam regularizar e suprir as deficiências apontadas neste relatório de auditoria “*e que tudo fará para que as medidas recomendadas sejam rapidamente e efetivamente implementadas*”.

Alegou também ter “*a Assembleia Municipal, através dos diversos grupos Municipais (...), trazido à apreciação nas suas sessões, com regularidade, a sua preocupação com a Defesa da Floresta e a prevenção e ataque contra os incêndios do âmbito do seu Município*”. Apesar disso, ficou patente o desconhecimento das medidas e a ausência de evidências de monitorização e avaliação da execução do PMDFCl por parte dos órgãos municipais.

Os vereadores da oposição, quer os que cumpriram o mandato 2013-2017 (Maria Paula Cardoso e Luís Oliveira) quer os eleitos em 2017 (Paulo Seara, António Gama Duarte e Maria Luísa Carvalho) pronunciaram-se, no essencial, de forma muito similar, alegando não ter tido acesso a informação sobre o PMDFCl e o POM e desconhecer o seu nível de execução, não ter exercido nesta matéria qualquer atividade de controlo e não dispor de condições para proceder a uma análise fundamentada do Relato. As várias respostas no exercício do contraditório constam, na íntegra, no **Anexo 2**.

Quando à informação disponibilizada aos órgãos municipais, o Vice-Presidente da CMA considerou que “*a ação do GTF foi tendo report para a Assembleia Municipal, sendo de salvaguardar que no âmbito da legislação em vigor, à data de elaboração do PMDFCl, ser apenas obrigatória a emissão de parecer favorável e acompanhamento da execução pela Comissão Municipal de Defesa da Floresta*”. Refere ainda que a Assembleia Municipal dispõe de total liberdade para colocar questões sobre a referida informação.

Tendo em consideração as várias alegações, e salientando que o funcionamento dos órgãos municipais não foi objeto de escrutínio na presente auditoria, cumpre referir que embora a obrigatoriedade de aprovação do PMDFCI pela Assembleia Municipal apenas tenha sido introduzida pela Lei n.º 76/2017, de 17.08, a análise dos PMDFCI e das medidas de DFCI pelos órgãos municipais teria aumentado a responsabilização e permitido um envolvimento generalizado na sua execução, o que constituiria uma prática promotora da sua eficácia.

4. Análise e observações

4.1 Caracterização do concelho

29. O concelho de Águeda localiza-se na Região Centro. É o terceiro mais populoso da Região de Aveiro (NUT III), com 46.333 habitantes³², e o mais extenso, com 335,27 km² de área³³, sendo que cerca de 72,3% se encontra ocupada com floresta.
30. O primeiro mapa do **Anexo 1**, disponibilizado pelo Município, mostra a distribuição de floresta no concelho e constata-se que aquela ocupação aumenta à medida que se progride para o interior (ou de Oeste para Este), coincidindo com o aumento da altitude média (a altitude máxima atinge os 762 metros) e a diminuição da densidade populacional.
31. Um dos principais fatores da mudança no setor florestal reside nas alterações do contexto socioeconómico, com o despovoamento humano das zonas rurais e a urbanização acelerada do litoral e o correspondente impacto nos modos de vida³⁴. No concelho de Águeda, de acordo com os Censos, o número de habitantes baixou 2,7% de 2001 para 2011, identificando-se uma clivagem entre a metade mais interior, rural e florestada, e a metade mais litoral, essencialmente urbana e industrial.
32. O INE estimava que, em 2017, apenas 22,5% da população do concelho tivesse menos de 25 anos, acompanhando a tendência de envelhecimento que se regista no país³⁵. Esta, associada ao abandono da ocupação agrícola e à perda de rentabilidade da floresta tradicional, gera implicações importantes ao nível da DFCI, com o abandono de áreas que tendem a aumentar a proporção de

³² População residente (N.º) por Local de residência (NUTS - 2013), Sexo e Grupo etário (Por ciclos de vida); Anual - INE, Estimativas anuais da população residente.

³³ Refletindo uma densidade populacional de 138,2 habitantes por km².

³⁴ O diagnóstico do PMDFCI de Águeda refere que o despovoamento nas aldeias tem como consequência o abandono das áreas agrícolas e a conversão para uso florestal, com a diminuição das atividades rurais tradicionais, nas quais se incluem a recolha de matos, aumentando assim a carga de combustível e a continuidade das manchas florestais.

³⁵ O índice de envelhecimento aumentou de 97% em 2001, para 183% em 2017.

floresta desordenada e a aproximá-la das habitações, acrescentando matéria combustível e fazendo subir o risco de incêndio³⁶.

33. De acordo com o diagnóstico do PMDFCI, o relevo acidentado onde predomina a ocupação florestal, com declives que superam 40% de inclinação, constituem outro fator de risco, não apenas pelo seu efeito no comportamento do fogo, mas também pela dificuldade em implementar infraestruturas eficazes de DFCI.
34. O eucalipto já ocupava 83% dos povoamentos florestais, ganhando cada vez mais território ao pinheiro bravo, que sendo a segunda espécie mais relevante, tem vindo, por questões económicas, a ser progressivamente substituída, nomeadamente porque as perdas derivadas do fogo são substancialmente mais elevadas. O diagnóstico do PMDFCI identificava também um aumento da área ocupada com espécies invasoras, nomeadamente acácias, que apresentam desafios em termos de DFCI.
35. O concelho de Águeda não tem áreas protegidas, mas dispõe de territórios na Rede Natura 2000, que incluem espaços florestais. Existem ainda dois perímetros florestais que perfazem quase 3 000 ha (do Préstimo e de Rio Mau) que são geridos diretamente pelo ICNF, onde predomina o pinheiro bravo.
36. As empresas de celulose apresentam também um papel relevante na gestão da floresta, uma vez que, de acordo com o PMDFCI, são responsáveis por uma área superior a 887 ha, a maior parte contínua.
37. O concelho de Águeda foi devastado por um grande incêndio em junho de 1986, no qual faleceram 16 pessoas (13 bombeiros e três civis) e foram consumidos 8.500 ha de floresta. Este acontecimento gerou nas populações a consciência da necessidade de vigilância e autoproteção e culminou na criação de várias associações de proteção civil que dispõem atualmente de dezenas de voluntários e de viaturas³⁷ e apoiam a atividade da única Corporação de Bombeiros do concelho, pertença da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Águeda (AHBA).

³⁶ O Município disponibilizou o mapa com a perigosidade de incêndio florestal no concelho, que consta do **Anexo 1**.

³⁷ Na sequência do incêndio de 1986, foram criadas a Associação de Proteção Civil de Belazaima do Chão e a Associação Humanitária de Castanheira do Vouga. Mais tarde surgiram a Associação da Barrosa em Defesa da Floresta (ABARDEF) e a Associação de Proteção Civil da Junta de Freguesia de Valongo do Vouga. As duas primeiras coletividades mantêm-se, mas os seus voluntários e viaturas passaram a integrar, em 2016, a Unidade Local de Proteção Civil de Belazaima do Chão Castanheira do Vouga e Agadão.

38. As associações de proteção civil carecem de regulamentação que clarifique o âmbito da sua atividade e estabeleça um quadro estável e transparente que defina, nomeadamente, o relacionamento com as outras entidades de Proteção Civil e as fontes de financiamento.
39. No triénio 2015-2017, a área ardida de povoamento florestal no concelho, de acordo com os dados do INE, ascendeu a 7 226 ha, mas 95% ocorreu em 2016, um ano especialmente negativo devido a um incêndio assumiu grandes proporções, que afetou quase um terço da área de floresta.

4.2 Função do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios

4.2.1 Enquadramento temporal e territorial

40. O primeiro PMDFCI de Águeda foi elaborado pela CMDF com o apoio do GTF³⁸ em outubro de 2006³⁹. Em outubro de 2007, o PMDFCI foi objeto de uma atualização, tendo sido introduzidas algumas alterações e retificações, designadamente no Eixo I.
41. O Plano é alterado em novembro de 2008, em consequência da aprovação da nova carta de risco de incêndio do PMDFCI. Em abril de 2009, o PMDFCI foi objeto de uma revisão, tendo sido introduzidas novas alterações, de acordo com a estrutura do Sistema de DFCI⁴⁰.
42. Ultrapassados os 5 anos de vigência, o ICNF comunicou ao Município (a 26.06.2014) que o PMDFCI se encontrava caducado, pelo que deveria desenvolver e concluir o novo plano, a ser aprovado até ao final daquele ano, alertando para as consequências, nomeadamente a não elegibilidade de candidaturas a fundos comunitários e a perda de subsídios ou benefícios outorgados pelo Estado no âmbito da floresta⁴¹.
43. A nova proposta de PMDFCI, de dezembro de 2014, foi enviada ao ICNF com parecer favorável da CMDF, na qual o representante do ICNF havia expressado posição desfavorável, devido à violação das orientações do Instituto relativas às regras de edificação em espaço florestal, nomeadamente

³⁸ O acordo de colaboração entre a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e o MdA para constituição do GTF foi celebrado a 15 de novembro de 2004. O GTF consta da Estrutura Orgânica do Município (Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Águeda, Despacho n.º 5499/2017, publicado em DR de 23.07.2017), incluído na Divisão Proteção Civil, Espaços Verdes e Higiene Pública (DV-PEH), constando do elenco das suas competências, a elaboração dos PMDFCI e POM e o apoio à CMDF.

³⁹ 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. Não foi apresentada evidência da sua aprovação pela Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF).

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro.

⁴¹ Ofício n.º 15319 de 26.06.2014. Cf. n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 127/2006.

quanto à necessidade de as faixas de gestão de combustível terem de estar inseridas dentro da respetiva propriedade⁴².

44. No sentido de compatibilizar a implementação das faixas de gestão de combustível em torno das edificações com as características dos terrenos, cuja dimensão ou disposição não permitem, por norma, a salvaguarda de distâncias de 50 metros para as extremas, o Município elaborou uma proposta de aplicação de um mecanismo de perequação que permitiria a implementação das faixas de proteção sem ónus para os proprietários vizinhos⁴³.
45. A proposta não foi acolhida pelo ICNF, pelo que a decisão final foi de não aprovação do PMDFCI, pelo facto das propostas incluídas no Plano de Ação PMDFCI de Águeda (Caderno II) para as novas edificações em espaço rural ou florestal não estarem de acordo com o disposto no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06, alterado pelo DL n.º 17/2009, de 14.01.
46. 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 elevado⁴⁴ 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 extrema da propriedade de uma faixa de proteção de, pelo menos, 50 metros⁴⁵, para além de outras medidas especiais, não admitindo quaisquer exceções. 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 edificações⁴⁶.
47. No entanto, 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

⁴² “...porque as regras para novas edificações no espaço florestal ou rural fora das áreas edificadas consolidadas inscritas no Plano de Ação (Caderno II) não cumprem as orientações definidas pelo ICNF, justificando que as faixas de proteção às novas edificações devem estar inseridas nas propriedades de que são titulares, ou seja, em terreno pertencente ao proprietário da edificação, para que o ónus da gestão de combustível da rede secundária (n.º 2 do artigo 15.º do DL n.º 124/2006, de 28 junho com a redação dada pelo DL n.º 17/2009, de 14 janeiro) não seja transferido para terceiros.”

⁴³ A limpeza da faixa ficaria a cargo do proprietário da edificação, que poderia assumir a responsabilidade diretamente ou compensar o proprietário do terreno, ficando o ónus registado em sede de Conservatória de Registo Predial.

⁴⁴ “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 infraestruturas definidas nas redes regionais de defesa da floresta contra incêndios.” (Cf. n.º 2 do artigo 16.º).

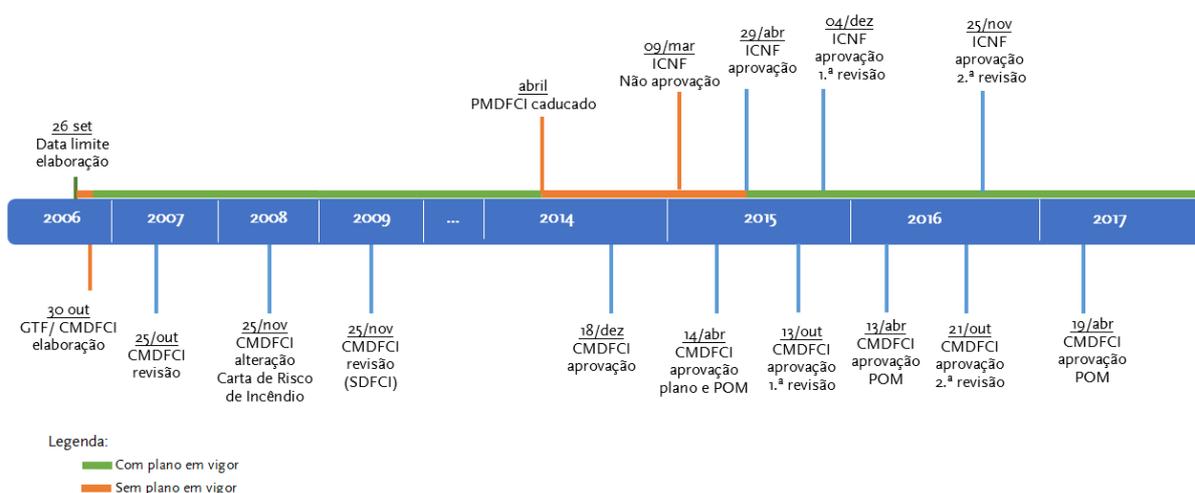
⁴⁵ “As novas edificações no espaço florestal ou rural têm de salvarguardar, na sua implantação no terreno, a garantia de distância à extrema da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m e a adoção de medidas especiais relativas à resistência do edifício, à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos.” (Cf. n.º 3 do artigo 16.º).

⁴⁶ “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).

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 respetivo⁴⁷.

48. O Município acabou por adequar a sua proposta, procedendo às alterações exigidas pelo ICNF, o que levou à aprovação do novo Plano em abril de 2015. Os principais marcos envolvendo o PMDFCI de Águeda, constam da **Figura 2**.

Figura 2 – Principais marcos no PMDFCI de Águeda



49. O PMDFCI de Águeda encontra-se enquadrado pelo Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) do Centro Litoral⁴⁸ e, apesar de não se encontrar enquadrado pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), sujeita o Plano Diretor Municipal (PDM) a um conjunto de condicionantes relacionados com a DFCI.

4.2.2 Relevância do PMDFCI na estratégia municipal de defesa da floresta

50. No período analisado, o PMDFCI não foi considerado um instrumento estratégico para o Município, desde logo porque dispunha de uma base contrária à visão municipal de defesa da floresta, que era

⁴⁷ “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 incêndios no edifício e respetivos 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).

⁴⁸ Publicado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/2006 de 21.06, tendo sido revisto através da Portaria n.º 56/2019, de 11.02.

favorável à ocupação humana do espaço rural e florestal e a medidas de reforço da rendibilidade das atividades relacionadas com os produtos da floresta.

51. O facto da estrutura conceptual do PMDFCI não permitir, do ponto de vista do Município, uma compatibilização plena com o PDM, foi outro fator que gerou a sua desvalorização, nomeadamente por as diferenças entre conceitos e definições não permitirem fazer coincidir as políticas locais sobre os mesmos territórios e por algumas medidas de planeamento e defesa da floresta inscritas em PDM, como as relacionadas com as espécies autorizadas, não disporem de eficácia junto do ICNF, a entidade que concede as autorizações de arborização e rearborização.
52. A dicotomia de responsabilidades entre o Estado e as autarquias no âmbito da DFCI justifica um conjunto de argumentos que poderão também ter impacto na forma como o Município encarou a implementação do PMDFCI, existindo da sua parte o entendimento de que o Estado deveria assumir maior responsabilidade no financiamento das medidas de DFCI e gerir melhor as áreas florestais que, estando à responsabilidade do ICNF, concentram uma elevada perigosidade.
53. Ficou evidente a posição subalterna do PMDFCI no âmbito da estratégia municipal de DFCI, não tendo o Município sido capaz de demonstrar, de forma integral, as ações do Plano que realizou e o custo envolvido nas mesmas. Ao não ter implementado um mecanismo de acompanhamento e monitorização da execução do PMDFCI não permitiu apreciar a relevância e grau de adequação do mesmo à realidade.
54. O PMDFCI acaba por assumir pontualmente algum protagonismo no âmbito das reuniões da CMDF, considerando a necessidade de aprovar anualmente o POM, de efetuar o balanço da atividade realizada, nomeadamente pelas equipas de sapadores florestais (ESF), e de estabelecer o nível de operacionalidade, em termos de meios e de infraestruturas de DFCI.
55. A CMDF reuniu duas vezes no ano em 2015 e 2016 e uma vez em 2017⁴⁹, estando presentes, por norma, os representantes de diversas entidades representadas, nomeadamente do Município e Juntas de Freguesia, do ICNF, das forças de segurança, dos bombeiros e da Associação Florestal do Baixo Vouga (AFBV).
56. Nas referidas reuniões foram apresentados, debatidos e deliberados um conjunto de assuntos relacionados com a aprovação dos POM anuais, a revisão do PMDFCI, a atividade das equipas de sapadores florestais, o Regulamento Florestal Municipal (RFM), a Oferta Pública de Aquisição (OPA)

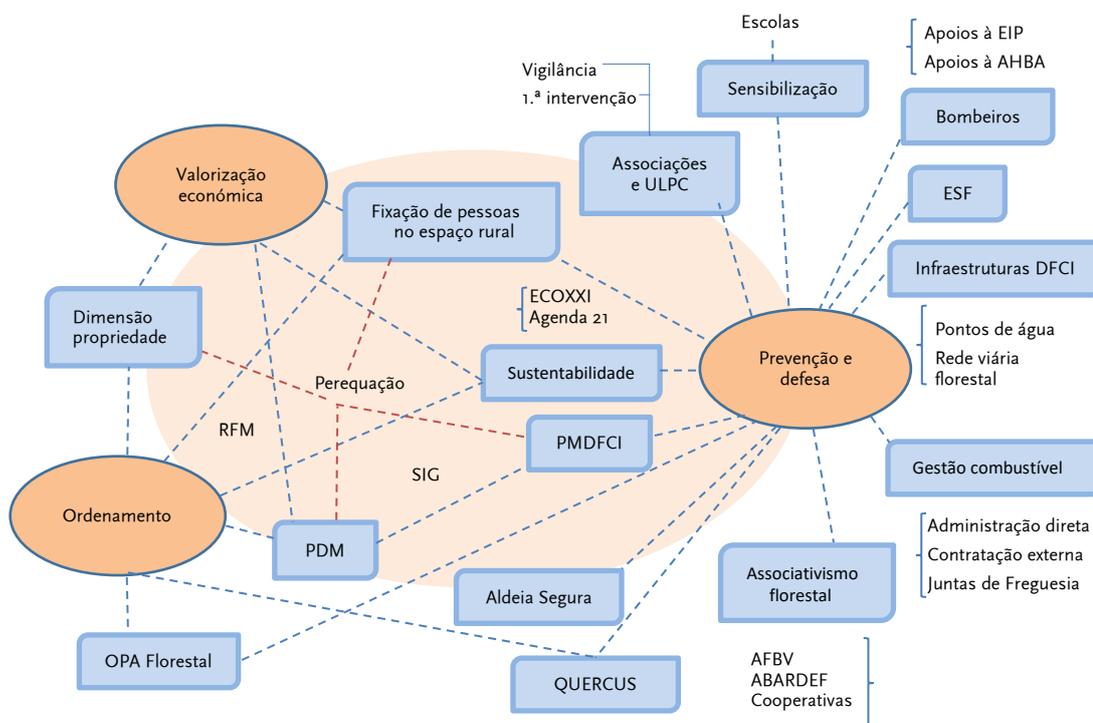
⁴⁹ O que não respeitou o previsto no PNDFCI e no PMDFCI, onde constam quatro reuniões anuais para a CMDF.

de prédios rústicos com ocupação florestal ou a rearborização das faixas de gestão de combustível com folhosas autóctones.

4.2.3 A estratégia municipal no âmbito da floresta

57. O Município e os seus responsáveis atribuem à floresta um papel relevante no contexto das políticas locais, desde logo porque constitui uma fonte de rendimento não desprezível para um conjunto substancial de pequenos proprietários (e alguns grandes), mas também pela sua potencialidade em valores ambientais e de sustentabilidade.
58. A propriedade florestal é essencialmente privada e fragmentada. As estratégias de fomento do emparcelamento ou da gestão conjunta das propriedades chocam com uma cultura enraizada de posse, mesmo quando se multiplicam as situações de abandono e desordenamento.
59. O Município não encontrou instrumentos eficazes para contrariar a intensificação dos fatores de natureza socioeconómica que agravam o risco e o impacto dos incêndios. Argumentando que a sua estratégia ao nível do planeamento e ordenamento do território rural e florestal é limitada na sua eficácia pela legislação setorial (floresta, ambiente, agricultura) e pela atuação dos organismos que a fazem aplicar, acaba, na prática por canalizar o essencial dos apoios para a vigilância e combate a incêndios.
60. Existem, no entanto, algumas linhas de orientação diferenciadoras que, independentemente da sua eficácia ou dimensão financeira atual, procuram conferir sustentabilidade à prevenção e defesa da floresta, relacionando-a com o ordenamento do território e com a valorização económica (**Figura 3**).

Figura 3 – Linhas de atuação municipal no âmbito da floresta



61. Neste contexto, o Plano Diretor Municipal (PDM) de Águeda é um elemento central, dada a sua valência para ordenar e planear a ocupação do espaço e a relevância que confere ao ordenamento das áreas florestais.
62. O Município tomou também a iniciativa de lançar uma OPA de prédios rústicos com ocupação florestal, que poderia constituir um instrumento de reforço da prevenção e defesa e de ordenamento do território⁵⁰, e propôs uma perequação na proposta de PMDFCI (em 2014), que contornava o fracionamento da propriedade, no sentido de atenuar o despovoamento do espaço rural e florestal⁵¹.

Em sede de contraditório, os Vereadores sem pelouro Paulo Seara e António Duarte consideraram a OPA de prédios rústicos *“uma medida estruturante e fundamental para a*

⁵⁰ De acordo com a proposta do Município, a OPA florestal visava a constituição de *“(…) uma bolsa de terrenos florestais, estrategicamente localizados, de modo a favorecer, por um lado a constituição de mosaicos de descontinuidade, essenciais à concertação da propagação dos incêndios florestais, e por outro lado, a regeneração das áreas ardidas, a diversificação florestal privilegiando as espécies autóctones de baixa combustibilidade, a promoção da biodiversidade e a constituição de corredores ecológicos de conectividade, no seguimento do estabelecido em sede de instrumentos de gestão territorial como sejam o Plano Regional de Ordenamento Florestal ou Plano Diretor Municipal”*.

⁵¹ Visava assegurar que o ónus de gestão de combustível permaneceria nos proprietários de novas edificações em espaço florestal, permitindo a construção destas ainda que não detivessem os 50 metros de terreno em volta.

prevenção e combate aos incêndios florestais”, revelando “absoluto desconhecimento que tenha alguma tradução prática”.

A informação fornecida no âmbito da ação de auditoria foi de que a OPA não tinha gerado a adesão dos proprietários dos prédios rústicos e que o seu modelo estava a ser reavaliado pelos serviços municipais.

63. Um outro vetor importante da estratégia municipal passa pela sustentabilidade. A Câmara Municipal de Águeda (CMA) promoveu a iniciativa Agenda 21 Local de Águeda (Águeda 21) que procurava disseminar as boas práticas a nível ambiental, social, económico e institucional⁵² e aderiu ao programa ECOXXI⁵³.
64. Algumas das ações diretamente relacionadas com a prevenção e defesa serão analisadas nos pontos seguintes. Nas linhas de atuação municipal no âmbito da floresta incluem-se o Programa “Aldeia Segura Pessoas Seguras”⁵⁴, e a assunção de uma parte dos custos da Equipa de Intervenção Permanente (EIP) da AHBA, no âmbito de um protocolo tripartido com a ANPC⁵⁵.
65. Merece ainda referência a capacidade técnica instalada no Município em termos de sistemas de informação geográfica (SIG), que permite a atualização da cartografia utilizada no planeamento e na DFCI recorrendo a recursos próprios.

⁵² Teve início em 2008 com a adesão de Águeda aos Compromissos de Aalborg, um conjunto de orientações que visam ajudar as autarquias e os seus parceiros a trabalhar no sentido de conseguirem comunidades mais sustentáveis.

⁵³ 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, Águeda ficou no grupo de 6 municípios com um Índice ECOXXI superior a 80%, embora não surja nos 10 primeiros no que se refere ao indicador em questão.

⁵⁴ A execução do programa “Aldeia Segura Pessoas Seguras” é resultado de um protocolo assinado entre a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE). Tem como objetivos a implementação de estratégias para a proteção das localidades de risco de forma a fazer face a incêndios rurais e a sensibilização das populações para a implementação de práticas diárias que reduzam o perigo de incêndio bem como o incentivo à consciência coletiva de que a proteção é uma responsabilidade de todos os cidadãos, visando ainda proporcionar um maior apoio ao poder local para promoção da segurança. Alcafaz, com 25 habitantes, foi apresentada em 2018 como a primeira aldeia segura do concelho de Águeda.

⁵⁵ A ANPC e o Município participam em partes iguais nos custos decorrentes da remuneração dos cinco elementos da EIP, vinculados à Associação por contrato individual de trabalho, atribuindo à Associação, mensalmente, e a título de subsídio, o valor acordado por cada elemento, bem como demais encargos relativos ao regime da segurança social e seguros de acidentes de trabalho.

4.2.4 O papel das entidades com responsabilidade no PMDFCI

66. O **Quadro 3** apresenta as entidades com responsabilidades na execução das ações do Plano de Ação (nos eixos 1, 2 e 3⁵⁶) do PMDFCI. A **Figura 4** sistematiza as entidades que integravam, no período em análise, a CMDF. Quanto mais representativa for a CMDF mais eficaz na monitorização da execução do Plano tenderá a ser.

Quadro 3 – Entidades com responsabilidade na execução do Plano de Ação do PMDFCI

1.º Eixo Estratégico	
Ascendi	Rede Viária Florestal (FGC)
Município	Rede Viária Florestal (Construção, manutenção e FGC) e construção de pontos de água
EDP	Linhas de energia elétrica em média tensão (FGC)
REN	Linhas de energia elétrica em alta tensão (FGC)
REFER (IP)	Rede ferroviária (FGC)
EP (IP)	Rede Viária Florestal (FGC)
ICNF	Rede primária e Mosaico de parcelas de gestão de combustível (FGC)
Proprietários	Aglomerados populacionais e Polígonos industriais (FGC)
REN	Linhas de transporte e distribuição de energia elétrica em alta tensão (FGC)
Freguesias	Equipamentos florestais e de recreio (FGC)
2.º Eixo Estratégico	
Município	Sensibilização e divulgação
GNR	Fiscalização
3.º Eixo Estratégico	
AFBV	Vigilância e deteção, 1.ª Intervenção e Rescaldo e Vigilância Pós-incêndio
Bombeiros	Vigilância e deteção, 1.ª Intervenção e Rescaldo e Vigilância Pós-incêndio
Município	Vigilância e deteção, 1.ª Intervenção e Rescaldo e Vigilância Pós-incêndio
Associações de Proteção Civil	1.ª Intervenção e Rescaldo e Vigilância Pós-incêndio
Freguesias	Vigilância e deteção, 1.ª Intervenção e Rescaldo e Vigilância Pós-incêndio

AFBV: Associação Florestal do Baixo Vouga.

FGC: Faixas de Gestão de Combustível.

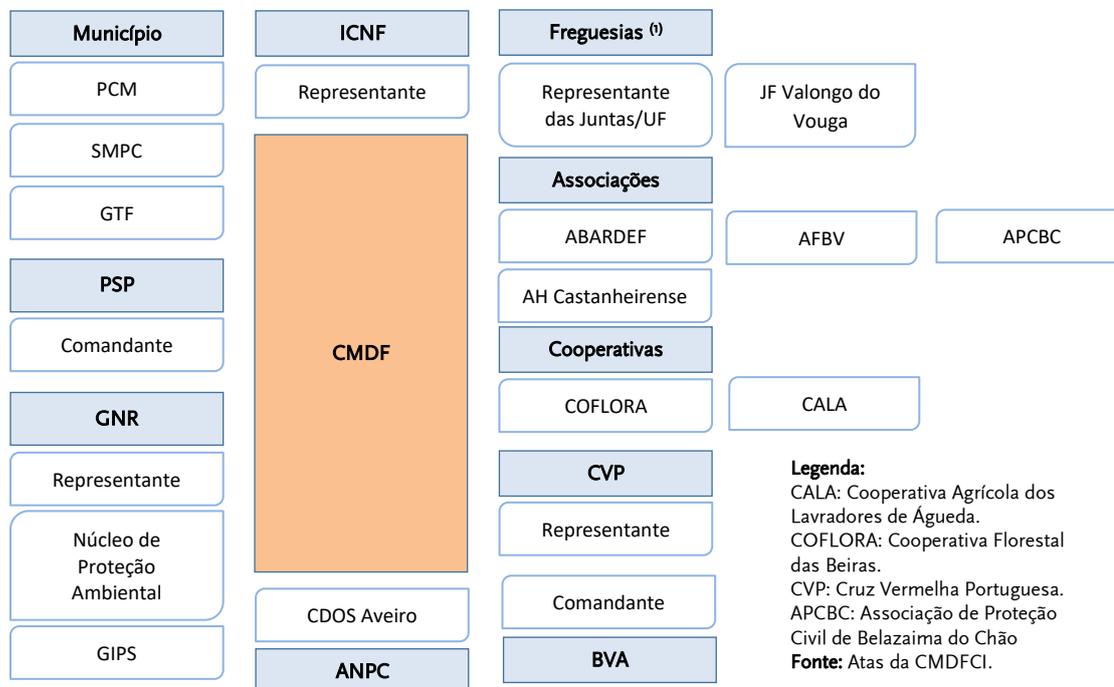
IP: Infraestruturas de Portugal, S.A.

REN: Rede Elétrica Nacional.

Fonte: PMDFCI

⁵⁶ A execução dos eixos 4 – Recuperar e reabilitar ecossistemas e 5 – Adoção de uma estrutura orgânica funcional e eficaz não tem responsáveis definidos no PMDFCI, sendo adequado deduzir que o primeiro caberá aos proprietários dos terrenos florestais.

Figura 4 – Entidades que constituem a CMDF de Águeda



(1) Na reunião de 2017 esteve também presente o representante da União de Freguesias de Águeda e Borralha.

67. A maioria das entidades com responsabilidade na execução do PMDFCI estavam representadas na CMDF. Não constavam as empresas ASCENDI, EDP, EP (atualmente IP) e REN, o que lhe retirava capacidade de coordenação, de acompanhamento e reporte da atividade desenvolvida na DFCI, bem como de apuramento das execuções física e financeira do PMDFCI. As entidades gestoras de infraestruturas de transporte de redes de energia poderiam integrar a CMDF a convite do PCM⁵⁷, tendo passado a constar da composição da CMDF com a aprovação da Lei n.º 76/2017, de 17.08⁵⁸.

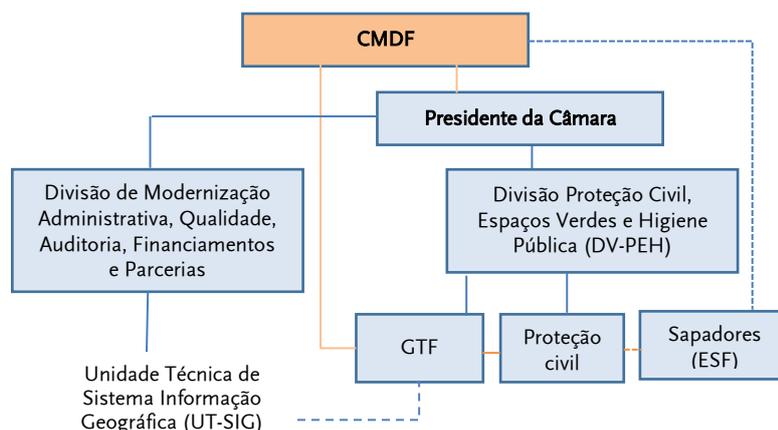
Em sede de contraditório, o antigo vereador (atual membro da Assembleia Municipal) Luís Oliveira informou ter sido requerido o agendamento da votação na Assembleia Municipal, de uma proposta de alargamento da representação na CMDF “*que deverá passar a incluir 5 representantes de freguesias designados pela Assembleia, devendo nele ter assento, pelo menos, um membro de cada um dos grupos municipais e, preferencialmente, representantes dos territórios com maior área e perigosidade de incêndio florestal (...)*”.

⁵⁷ Cf. alínea i) do n.º 1 do artigo 3-D do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14.01.

⁵⁸ Cf. alínea i) do n.º 1 do artigo 3-D do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06, com a redação dada pela Lei n.º 76/2017, de 17.08.

68. A estrutura da defesa da floresta no âmbito municipal é a que consta da **Figura 5**.

Figura 5 – A defesa da floresta no âmbito municipal



69. O GTF faz parte da Divisão de Proteção Civil, Espaços Verdes e Higiene Pública, tal como a proteção civil municipal, e a sua atividade é financiada pelo Fundo Florestal Permanente (FFP) ⁵⁹.
70. Como o Município já tinha constituído a respetiva CMDF, pôde celebrar, em 11/08/2006, um acordo de colaboração com a Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF), visando assegurar a comparticipação das despesas de funcionamento do GTF municipal e dos encargos com o respetivo pessoal técnico habilitado para desenvolver o conjunto de tarefas que constam do **Quadro 4**⁶⁰.
71. O GTF é constituído por um técnico que tem de desempenhar múltiplas tarefas relacionadas com as suas atribuições, o que poderá limitar e condicionar o seu desempenho. Note-se que o GTF não dispunha de informação sobre a execução e controlo das ações do PMDFCI ou de indicadores de realização e de impacto⁶¹.

⁵⁹ Foram celebrados protocolos, designadamente entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Ministério da Agricultura (em 13/07/2004), que estabelecem os termos da transferência de meios financeiros para as autarquias em matéria de defesa da floresta contra incêndios; e entre a Direção-Geral de Recursos Florestais e o IFADAP/INGA, para apoiar as ações a desenvolver no âmbito das CMDFCI (em 2006), que possibilita o financiamento dos municípios através do Fundo Florestal Permanente, no pressuposto de criação e manutenção em funcionamento de Gabinetes Técnicos Florestais nas respetivas Câmaras Municipais.

⁶⁰ O acordo estabelecia um apoio financeiro ao Município de 2.000€/mês.

⁶¹ Que constituía uma das suas ações prioritárias, de acordo com o especificado no anexo III do referido acordo de colaboração (medidas e ações prioritárias a desenvolver no âmbito do PMDFCI).

Quadro 4 –Atividades do GTF

Planeamento	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração, execução e atualização do PMDFCI; • Planeamento e ordenamento dos espaços rurais do município; • Participação nas ações de planeamento de proteção civil;
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento dos programas de ação previstos no PMDFCI; • Centralização da informação relativa aos incêndios florestais; • Relacionamento com as entidades públicas e privadas da defesa da floresta contra incêndios; • Coadjuvação do presidente da CMDFCI e da CMOEPC em reuniões e em situações de emergência relacionadas com incêndios florestais;
Gestão e controlo	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisão e controlo de qualidade das obras municipais; • Elaboração de relatórios de acompanhamento e dos relatórios finais dos programas de ação previstos no PMDFCI; • Elaboração de informações mensais dos incêndios; • Gestão de base de dados; • Construção e gestão de SIG de DFCI.

Fonte: Anexo II do Acordo de Colaboração entre O Município e a DGRF.

72. Operam no concelho de Águeda duas ESF, uma da Associação Florestal do Baixo Vouga (AFBV) e outra do Município⁶², tendo esta sido dada como inoperacional em 2016 por não ter cumprido os requisitos estabelecidos⁶³, uma situação que acabou por ser regularizada, mas que evidenciou uma dificuldade de combinar, na atividade da ESF, o planeamento do ICNF e do Município.
73. A estratégia de atuação dos sapadores florestais enquadra-se no 3º eixo estratégico do PMDFCI, o qual define as ações de “vigilância e deteção, 1ª intervenção, rescaldo e vigilância pós incêndio” e o objetivo de reforçar o empenhamento das equipas de sapadores florestais.

⁶² Estas equipas, com 5 elementos, foram constituídas em parceria com a Direção-Geral dos Recursos Florestais (atualmente ICNF) que forneceu viaturas todo-o-terreno, fardamento e equipamento de primeira intervenção, e estão aptas a realizar trabalhos de vigilância e primeira intervenção, sendo os seus custos suportados em partes iguais pela entidade detentora e pelo ICNF. Foram-lhes atribuídas as designações SF-03-161 e SF-04-161, respetivamente. Pontualmente existem equipas de sapadores sediadas em concelhos vizinhos que, por razões de contiguidade do território, efetuam trabalhos no concelho de Águeda (aconteceu, por exemplo, com a ESF da Cooperativa Agrícola de Sanfins, do concelho de Sever do Vouga).

⁶³ Não esteve operacional nos dias de alerta amarelo ou superior no ano de 2015, principalmente ao fim de semana, quer quanto ao horário estabelecido no POM, bem como em relação ao número mínimo de elementos da equipa, situação que implicou alterações ao POM de 2016.

4.3 A execução do PMDFCI

4.3.1 Despesa prevista e executada por eixos

74. O **Quadro 5** apresenta a previsão, em quantidade e valor, que constava do plano de ação do PMDFCI 2015-2019, para os cinco eixos, incluindo a desagregação das ações e indicação dos responsáveis.

Quadro 5 – Eixos do PMDFCI/Orçamento 2015-2017

Eixos e Ações	Responsáveis	Valor em me					
		2015		2016		2017	
		Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
1. Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais		395,1		331,8		245,7	
Faixas de gestão de combustível (ha)		267,21	204,2	341,53	257,0	237,01	180,3
Aglomerados populacionais	Proprietários	28,18	20,8	21,65	16,0	30,86	22,8
Polígonos industriais	Proprietários	56,19	41,4	99,94	73,7	111,76	82,4
Equipamentos florestais e de recreio	Freguesias	11,39	8,4	5,58	4,1	0,00	0,0
Rede viária florestal	Ascendi	0,00	0,0	3,12	2,3	0,00	0,0
	CMA	39,44	29,1	40,98	30,2	13,72	10,1
	EP (IP)	37,30	27,5	12,27	9,1	4,43	3,3
Rede ferroviária	REFER (IP)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rede primária	ICNF	24,02	17,7	4,53	3,3	n.d.	n.d.
Linhas de energia em média tensão	EDP	8,88	6,6	17,78	13,1	11,35	8,4
Mosaico de parcelas de gestão de combustível	ICNF	42,21	31,1	115,66	85,3	43,19	31,9
Linhas de energia em alta tensão	REN	19,60	21,6	20,02	19,8	21,70	21,5
Construção de pontos de água (n.º)	CMA	5	125,0	0	0,0	0	0,0
Rede viária florestal (km)		23,32	66,0	20,8	74,8	14,06	65,4
Manutenção	CMA	18,16	27,2	13,52	20,3	7,78	18,3
Construção	CMA	5,16	38,7	7,28	54,6	6,28	47,1
2. Redução da Incidência de Incêndios		1,4		1,4		1,4	
Sensibilizar os proprietários florestais (...)	CMA	n.d.	1,0	n.d.	1,0	n.d.	1,0
Divulgar o risco de incêndio (...)		n.d.		n.d.		n.d.	
Dia da árvore nas escolas e material de sensibilização	CMA	n.d.	0,4	n.d.	0,4	n.d.	0,4
Fiscalização ⁽¹⁾	GNR	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
3. Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios							
Vigilância e deteção; 1ª intervenção; rescaldo e vigilância	CMA e outros ⁽¹⁾	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
4. Recuperar e reabilitar ecossistemas		n.d.		n.d.		n.d.	
5. Adoção de uma estrutura orgânica funcional e eficaz		1,6		1,6		1,6	
Formação dos agentes locais do SDFCI ⁽³⁾							
Coordenação	CMA	n.d.	0,5	n.d.	0,5	n.d.	0,5
Divulgação de medidas de sensibilização	CMDP	n.d.	0,1	n.d.	0,1	n.d.	0,1
Vigilância, deteção e 1ª intervenção	CMA e outros ⁽²⁾	n.d.	0,5	n.d.	0,5	n.d.	0,5
Combate	Bombeiros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0
Rescaldo e vigilância pós incêndio	CMA e outros ⁽¹⁾	n.d.	0,5	n.d.	0,5	n.d.	0,5
Total anual		398,1		334,8		248,7	

⁽¹⁾ GNR, BV, AFBV, Freguesias e Associações de Proteção Civil.

⁽²⁾ GNR, AFBV e Freguesias.

⁽³⁾ Na coluna de responsáveis constam as entidades a formar, não estando definida a entidade responsável por ministrar a formação.

75. Na análise ao planeamento evidenciado no **Quadro 5** cumpre destacar:
- i) a inclusão de ações que não dispõem de metas e de previsão de custos (nomeadamente a totalidade dos eixos 3 e 4);
 - ii) a não quantificação das necessidades existentes, nomeadamente ao nível das áreas para gestão de combustível ou da rede viária florestal⁶⁴;
 - iii) a existência de ações de responsabilidade partilhada por várias entidades, sem uma delimitação eficaz;
 - iv) um predomínio no investimento em ações de gestão de combustível, onde as metas para o Município representam, no triénio, apenas 11,1% do total, ficando o restante ao cuidado de particulares e empresas;
 - v) a consideração, em PMDFCI, de metas de gestão de combustível que parecem ser inferiores às áreas que resultariam da obrigação legal, nos termos do Decreto-Lei n.º 124/2006;
 - vi) a dificuldade em apresentar uma previsão de custos realista, perçível na repetição das previsões anuais em ações dos eixos 2 e 5 e na ausência de quantificação de outras;
 - vii) a ausência de inscrição no PMDFCI de ações de DFCI que terão de ser realizadas, como a manutenção dos pontos de água ou beneficiação de postos de vigia⁶⁵.
76. A análise das medidas, da responsabilidade do Município, inscritas no PMDFCI para o triénio (2015-2017), não permitiu concluir sobre o seu grau de execução, uma vez que a informação disponibilizada não se mostrou fiável. Não existia informação agregada da execução física e financeira do PMDFCI e a informação parcelar sobre execução de ações de DFCI, produzida para fins diversos, como o reporte ao ICNF através do SGIF⁶⁶ ou a participação no programa ECOXXI, não se revelou coerente⁶⁷.

Em sede de contraditório, o Vice-Presidente da CMA considera que os problemas da informação disponibilizada no âmbito da DFCI se situam ao nível da sua sistematização e consistência e não ao nível da sua veracidade “*independentemente do facto de, nalguns*

⁶⁴ As áreas para gestão de combustível sem intervenção no período variam entre 67% a 79% e a percentagem de RVF sem intervenção ronda os 99%.

⁶⁵ No período de 2015-2017, o Município de Águeda reportou execução e despesa quer com a manutenção de pontos de água quer com a beneficiação de postos de vigia.

⁶⁶ O reporte no SGIF é efetuado trimestralmente pelo GTF. Embora a funcionalidade preveja a quantificação das ações realizadas no âmbito do eixo 1 e do respetivo custo, apenas estavam a ser solicitados os dados quantitativos relativos à gestão de combustível, à rede viária florestal e aos pontos de água, que não são, por norma, objeto de validação pelo ICNF. O GTF passou a reportar dados financeiros a partir do 1.º trimestre de 2018.

⁶⁷ Ainda assim, considera-se importante reportar a existência de procedimentos de registo da execução das ações em fichas de atividade e dos respetivos registos contabilísticos.

casos, não ter sido possível demonstrar diretamente todo o investimento efetuado na floresta”.

A informação relevante para a auditoria era a que permitia quantificar a despesa efetuada na execução do PMDFCI e das medidas de DFCI. Não existindo um apuramento direto desses dados, tentaram-se várias óticas de agregação de informação que, tendo na base limitações na implementação e utilização contabilidade analítica, não permitiram concluir sobre a sua compatibilidade e completude.

Não cabendo nesta ação a validação do universo dos registos contabilísticos e não tendo chegado ao conhecimento da equipa de auditoria factos que os coloquem em dúvida, importa clarificar que para o efeito e no âmbito da presente ação, os dados disponibilizados não permitiram apurar com segurança a despesa incorrida com as várias ações que constam do PMDFCI, pelo que não são, nessa medida, fidedignos.

77. Os quadros seguintes evidenciam o tratamento dos dados recolhidos a partir das várias óticas exploradas pela equipa, ainda que tal informação não permita avaliar adequadamente o grau de execução do PMDFCI ou apreciar a adequação das medidas nele previstas em termos de economia, eficiência e eficácia⁶⁸.

Quadro 6 – Execução das medidas do PMDFCI em 2015

Valor em me

	Total do PMDFCI		Da responsabilidade do Município			
	Previsão	Execução SGIF	Previsão		Execução ECOXXI	
	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
Gestão de combustível	267,21 ha	157,09 ha	39,44 ha	29,1	58 ha	22,2
Rede Viária Florestal	23,32 km	48,54 km	23,32 km	66,0	48,5 km ⁽²⁾	22,4
Pontos de água – Construção	5	0	5	125,0	0	0
Pontos de água – Manutenção ⁽¹⁾	0	10	0	0	n.d.	n.d.
Ações de sensibilização	n.d.	n.a.	n.d.	1,4	n.d.	n.d.
Formação agentes SDFCI	n.d.	n.a.	n.d.	0,5	n.d.	n.d.
Total				221,9		44,6

⁽¹⁾ Ação que é reportada no SGIF, mas não se encontra prevista no PMDFCI.

⁽²⁾ Em informação disponibilizada pelo Município à equipa de auditoria o valor era diferente (24,76km).

⁶⁸ A previsão é a que consta do PMDFCI 2015-2019, na versão de abril de 2015, e a execução foi retirada da informação prestada no âmbito da candidatura ao Programa ECOXXI, exceto quando indicada outra fonte.

Quadro 7 – Execução das medidas do PMDFCI em 2016

Valor em m€

	Total do PMDFCI		Da responsabilidade do Município			
	Previsão	Execução SGIF	Previsão		Execução ECOXXI	
	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
Gestão de combustível	341,53 ha	115,2 ha	40,98 ha	30,2	23,2 ha	23,2
Rede Viária Florestal	20,8 km	48,54 km	20,8 km	74,8	27,5 km ⁽²⁾	35,6
Pontos de água – Construção	0	0	0	0	0	0
Pontos de água – Manutenção ⁽¹⁾	0	12	0	0	n.d.	5,6
Ações de sensibilização	n.d.	n.a.	n.d.	1,4	n.d.	n.d.
Formação agentes SDFCI	n.d.	n.a.	n.d.	0,5	n.d.	n.d.
Total				107,0		44,6

⁽¹⁾ Ação que é reportada no SGIF, mas não se encontra prevista no PMDFCI.

⁽²⁾ Em informação disponibilizada pelo Município à equipa de auditoria o valor era diferente (21,83km).

Quadro 8 – Execução das medidas do PMDFCI em 2017

Valor em m€

	Total do PMDFCI		Da responsabilidade do Município			
	Previsão	Execução SGIF	Previsão		Execução ECOXXI	
	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
Gestão de combustível	⁽³⁾ 237,01 ha	101,9 ha	13,72 ha	10,1	n.d.	3,9
Rede Viária Florestal	14,06 km	91,88 km	14,06 km	65,4	19,37 ⁽²⁾	6,7
Pontos de água – Construção	0	0	0	0,0	0	0
Pontos de água – Manutenção ⁽¹⁾	0	8	0	0	n.d.	8,5
Ações de sensibilização	n.d.	n.a.	n.d.	1,4	n.d.	0,3
Formação agentes SDFCI	n.d.	n.a.	n.d.	0,5	n.d.	n.d.
Total				77,4		n.d.

⁽¹⁾ Ação que é reportada no SGIF, mas não se encontra prevista no PMDFCI.

⁽²⁾ Informação disponibilizada pelo Município à equipa de auditoria.

78. Deve ter-se em conta que a execução financeira reportada ao programa ECOXXI resultou, de acordo com o Município, dos valores constantes das fichas de atividade⁶⁹, tendo o mesmo assumido não dispor de informação acerca de um conjunto de ações de gestão de combustível e de manutenção da rede viária florestal.
79. O Município também não dispunha de informação relativa aos trabalhos executados pelas Juntas de Freguesia (em equipamentos florestais e de recreio e na RVF)⁷⁰, aos que cabiam aos particulares

⁶⁹ O Município disponibilizou um conjunto de fichas de atividade que foram consideradas exemplificativas e serviram para confirmar a existência de procedimentos, não se tendo procedido à sua soma para validar os totais de despesa por rubrica.

⁷⁰ Neste caso não existem procedimentos implementados que garantam a monitorização dos trabalhos a executar pelas Juntas de Freguesia, não tendo sido disponibilizados eventuais contratos interadministrativos que lhes estejam subjacentes.

(em aglomerados populacionais e polígonos industriais) e aos assumidos pela REFER (atualmente IP) junto da rede ferroviária do concelho.

80. O Município recebeu informação sobre a execução das metas de gestão de combustível da responsabilidade do ICNF⁷¹ e das entidades gestoras de infraestruturas e redes de energia⁷².
81. Também não foi disponibilizada informação relativa à execução dos eixos 2 - Redução da incidência de incêndios⁷³, 3 - Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios⁷⁴, 4 - Recuperar e reabilitar ecossistemas⁷⁵ e 5 - Adoção de uma estrutura orgânica funcional e eficaz⁷⁶.
82. Mesmo tratando-se de ações que envolvem entidades muito diversas e com diferentes culturas de gestão de informação, cabe formalmente ao PCM um papel de Coordenador do PMDFCI que não se encontrava a ser exercido.
83. Os dados conhecidos de execução evidenciam:
 - i) um grau de execução das ações de gestão de combustível globalmente inferior ao previsto e uma intervenção superior à prevista na rede viária florestal;
 - ii) que o Município não construiu os 5 pontos de água que havia previsto, justificando-o com o facto de não ter obtido financiamento da UE, mas procedeu à manutenção dos já existentes;
 - iii) que o Município procedeu a uma manutenção da rede viária florestal em maior dimensão que o planeado, embora não tenha construído novos troços.
84. O Município prestou ainda um conjunto de informação adicional relevante para a compreensão da execução do PMDFCI:

⁷¹ O ICNF, no mosaico de parcelas de gestão de combustível e na rede primária, terá executado em 2017 cerca de 1/3 do previsto (4,55ha) e a ASCENDI, na rede viária florestal terá realizado a totalidade do previsto em 2016 (3,12ha).

⁷² O Município informou que, à exceção das FGC executadas por administração direta, o GTF não dispõe de mecanismos para monitorizar os trabalhos executados pelas restantes entidades e proprietários privados. Identifica como causas a ausência de feedback após a execução das faixas e a ausência de recursos suficientes para efetuar um levantamento exaustivo e permanente.

⁷³ Quanto às ações de sensibilização e fiscalização contidas neste eixo, o Município refere que *“(...) o GTF não dispõe de mecanismos para avaliar a taxa de execução (...) podendo efetuar somente uma estimativa do que foi realizado”*. No entanto, resultou evidente da consulta da documentação fornecida que o Município promoveu diversas ações de sensibilização, de que se destaca: a edição e divulgação de materiais de informação e sensibilização florestal (folhetos, cartazes e informação online); a comemoração do dia da árvore, as saídas de campo para ações de florestação; e sessões de sensibilização nas escolas, em conjunto com bombeiros e sapadores florestais.

⁷⁴ Sobre as ações que integram o 3º eixo do PMDFCI, designadamente a “vigilância e deteção”, a “1ª intervenção” e a de “rescaldo e vigilância pós incêndio”, o Município argumenta que são da responsabilidade da ANPC e que o GTF não tem acesso aos dados.

⁷⁵ De acordo com o Município, “as metas relacionadas com este Eixo são da responsabilidade dos privados e o GTF tem restrições na informação disponível para quantificação da taxa de execução destas metas”. Informou terem existido candidaturas de juntas de freguesia a fundos comunitários aprovadas para ações de estabilização de emergência pós incêndio e manutenção e recuperação de galerias ripícolas, tendo o Município suportado o IVA das candidaturas.

⁷⁶ O Município informou que não dispunha de informação para quantificar a taxa de execução das metas deste eixo.

- i) que a Estradas de Portugal (atualmente integrada na Infraestruturas de Portugal, S.A.) efetuou a totalidade dos trabalhos previstos na rede viária florestal, e também a EDP e a REN executaram o previsto nas linhas de transporte e distribuição de energia elétrica em média e em alta tensão;
 - ii) que estima que apenas 30% dos proprietários florestais estejam sensibilizados para cumprir a legislação sobre a gestão dos espaços florestais junto de edificações, quando se previa estarem cerca de 60% em 2017 e a totalidade em 2019;
 - iii) que a informação de DFCl é divulgada no *website* do Município, mas também pelas Freguesias e pelos jornais locais;
 - iv) que não dispõe de informação sobre a realização de ações de sensibilização florestal junto das comunidades escolares pelas Freguesias, nem sobre a definição de áreas críticas e prioritárias que são da responsabilidade das entidades de fiscalização.
85. O Município teve oportunidade de esclarecer que dispõe de informação sobre a execução financeira de diversas atividades de DFCl mas que *“a mesma não surge, em muitos casos, diretamente indexada às medidas descritas (...)”* no PMDFCl, dado que *“(...)existe um conjunto vasto de fichas de atividade (...) que não são devidamente afetados aos centros requisitantes (...) que não são corretamente classificadas em termos da contabilidade analítica, ficando adstritas a trabalhos realizados por outras divisões municipais (...)”*⁷⁷.

4.3.2 Identificação e caracterização dos instrumentos de financiamento

86. A dinâmica das medidas no âmbito da floresta tem estado associada à disponibilidade de fundos da UE para o setor e da eficácia da sua gestão, mas, no período em análise, o essencial do investimento na DFCl foi suportado diretamente pelo Município.
87. No entanto, apesar de não ter beneficiado de financiamento específico para desenvolver as ações constantes do PMDFCl, obteve verbas para a atividade de DFCl que ascenderam a 92.547,40€ (Quadro 9).

⁷⁷ Informou inclusivamente estar já a reformular o plano de contas de contabilidade de custos e a preparar uma mudança de práticas, de forma a reforçar a precisão da informação e a sua correlação com o PMDFCl.

Quadro 9 – Fontes externas de financiamento

Unidade: Euros

Fonte Financiamento	Objetivo	2015	2016	2017
FFP/ICNF	Funcionamento do GTF	16.820,72	30.757,86	13.937,14
Fundo Municipal de Emergência	Incêndios de 2016		29.261,70	
Receita de processos de contraordenações	Limpeza dos terrenos		1.110,00	659,98
POSEUR ⁽¹⁾	Construção de rede viária florestal			
Total		16.820,72	61.129,56	14.597,12

⁽¹⁾ Aviso POSEUR-10-2016-67, que teve execução financeira em 2018, no montante de €14.710,68.

4.3.3 Verificações físicas e documentais

88. Tendo por base a informação sobre as ações realizadas com recurso a financiamento da UE, foi selecionado um processo submetido a candidatura comunitária em 2012, relativo à prestação de serviços para o fornecimento e assentamento de três pontos de água (PA) de DFCl, no valor de 42.181,49 €, a construir nos lugares de Catraia de Baixo, Avelal de Cima e Alombada, com uma capacidade total de 810 m³.
89. A análise ao processo constatou a regularidade das operações no que diz respeito às normas da contratação pública, nomeadamente, com a seleção do empreiteiro, a adjudicação e o pagamento. Os pontos de água em questão constam na base de dados do SGIF como estando operacionais.
90. O Município proporcionou à equipa de auditoria uma visita a vários pontos do concelho, tendo-se observado um conjunto de pontos de água de DFCl e de faixas de gestão de combustível e o curso da obra relativa à abertura de rede primária, abertura de mosaicos, construção e beneficiação de rede viária florestal fundamental de acesso a pontos de água de 1.ª ordem⁷⁸ (Figura 6).

Figura 6 – Rede viária florestal, sinalização e ponto de água de DFCl



⁷⁸ Esta obra apenas terá reflexos financeiros no exercício de 2018 e é realizada com financiamento oriundo do POSEUR.

4.3.4 Monitorização da execução do PMDFCI

91. O Município não produziu nenhum relatório ou documento com a monitorização e o controlo das ações constantes do PMDFCI, executadas pelas entidades públicas e privadas envolvidas, não dispondo, assim, de informação sistematizada e agregada relativa ao seu grau de realização físico e financeiro.
92. Mas na informação escrita apresentada pelo PCM à Assembleia Municipal⁷⁹ foram incluídas as ações realizadas pelo GTF no período em apreciação.
93. Os incêndios florestais consumiram grandes áreas e originaram a alteração da cartografia de risco e a reprogramação da Rede de DFCl com impacto nos anos posteriores⁸⁰.

4.3.5 Dificuldades na execução do PMDFCI

94. Apesar de o Município considerar o Plano um instrumento importante na gestão da floresta, o facto de não dispor de uma monitorização eficaz implica uma limitação à qualificação e quantificação das dificuldades na sua execução.
95. Para o PMDFCI contribuem um conjunto de agentes sobre os quais o Município não detém controlo, como os proprietários privados, que têm, inclusivamente, um papel muito importante nas ações previstas no PMDFCI, o que retira eficácia ao Plano.
96. O Município não procede à monitorização e apuramento dos valores relativos à execução financeira, o que impossibilita aferir o grau de execução do PMDFCI e apurar os custos das ações desenvolvidas em cada um dos eixos, limitando a informação disponível para a gestão.
97. Esta situação advém, por um lado do facto de a contabilidade de custos do Município não discriminar os dispêndios verificados no âmbito do Plano e, por as outras entidades envolvidas na execução do plano, designadamente ICNF, IP, Ascendi e EDP, não remeterem também os valores despendidos na execução das ações. Esta dificuldade de apuramento dos valores envolvidos na execução tem maior pertinência no caso dos particulares, que igualmente não comunicam os gastos efetuados em ações do Plano.
98. Se as empresas florestais poderão, eventualmente, ter mais facilidade em reportar estes valores, a maioria dos proprietários florestais, detentores de pequenas propriedades, terão muita dificuldade em transmitir os dados financeiros.

⁷⁹ Nos termos da alínea c), do n.º 2, do art.º 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09.

⁸⁰ Exemplos destas atualizações ocorreram com os incêndios florestais de 2013 e de 2016, com 3.500 ha e 8.900 ha ardidos, respetivamente.

4.3.6 Execução de ações no âmbito da defesa da floresta

99. A análise da informação fornecida pelo Município obriga à contextualização do PMDFCI no conjunto da estratégia municipal para a floresta. Considerando uma reserva sobre o grau de fidedignidade da sua contabilidade analítica⁸¹, a despesa com a DFCl encontra-se discriminada no **Quadro 10**.

Quadro 10 – Centros de custo da Proteção Civil e Luta contra Incêndios

Unidade: Euros

Centros de custo	2015	2016	2017
Luta conta incêndios	10 211,20	10 561,70	30 639,03
Bombeiros voluntários ⁽¹⁾	74 995,20	142 509,02	79 110,75
Gastos com equipas de sapadores florestais	5 697,56	10 060,08	8 220,10
Associações de proteção civil ⁽²⁾	21 775,36	90 490,59	0,00
Subsídios aos Bombeiros Voluntários ⁽¹⁾	40 000,00	1 621,36	20 000,00
Fundo municipal de emergência	0,00	29 261,70	0,00
Apoio à Associação Proteção Civil – Aquisição Equipamentos ⁽²⁾	0,00	5 000,00	0,00
Equipamento básico proteção civil ⁽¹⁾	0,00	206,64	280,07
GIPS	2 844,01	1 194,11	1 281,50
ABARDEF ⁽²⁾	0,00	0,00	6 377,21
União das Freguesias de Belazaima, Castanheira e Agadão ⁽²⁾	0,00	0,00	16 287,82
Freguesia Valongo ⁽²⁾	0,00	0,00	6 813,93
Outros gastos com proteção civil e luta contra incêndios ⁽¹⁾	20 897,95	75 875,63	21 453,77
Total	176 421,28	366 780,83	190 464,18
Em % da despesa total do Município	0,60	1,14	0,59

⁽¹⁾ Dada a natureza do centro de custo, os montantes poderão não se destinar, em exclusivo à DFCl.

⁽²⁾ Em 2017, foram criados centros de custo para cada Associação de Proteção Civil.

100. Constata-se que grande parte da despesa com a DFCl é aplicada em apoios à AHBA (em 2015 absorve mais de 65% do total) e às associações de proteção civil, diretamente ou através das Freguesias. Por outro lado, o seu conjunto representa apenas cerca de 0,6% da despesa municipal, proporção que quase duplicou em 2016, ano em que o concelho foi especialmente atingido pelos incêndios.
101. Outra ótica de análise incidiu na quantificação da despesa em função das entidades destinatárias dos apoios no âmbito da defesa da floresta, apurando-se os valores que constam do **Quadro 11** e do **Quadro 12**⁸².

⁸¹ O Município informou que a imputação dos valores por centros de custo ainda não se mostrava rigorosa, quer por desadequação dos centros de custo quer por dificuldades na adesão aos procedimentos adequados de imputação. Cf. §76.

⁸² Foram solicitados os protocolos celebrados com as entidades com interesse florestal, nomeadamente associações de proteção civil, associação florestal, Associação de Bombeiros, bem como as respetivas contas correntes.

Quadro 11 – Apoios a entidades no âmbito da DFCI

Unidade: Euros

Entidades	2015	2016	2017	Total
ABARDEF	1 134,38	13 747,80	7 627,21	22 509,39
AHBA	111 809,41	⁽²⁾ 185 016,4	99 635,75	396 461,56
AH Castanheirense ⁽¹⁾	7 805,06	⁽²⁾ 11 000	⁽¹⁾	18 805,06
(APC da) de Belazaima do Chão ⁽¹⁾	7 835,92	⁽²⁾ 10 000	⁽¹⁾	17 835,92
(APC da) Freguesia de Valongo ⁽³⁾	5 000	11 000	6 813,93	22 813,93
Quercus	0,00	5 000,00	5 000,00	10 000,00
Total	133 584,77	235 764,20	119 076,89	488 425,86

⁽¹⁾ Estas duas associações afetaram os seus meios, a partir de 2016, à Unidade de Proteção Civil de Belazaima, Castanheira e Agadão, desconhecendo-se o valor dos apoios atribuídos em 2017.

⁽²⁾ Mapa das Transferências correntes. Conta de 2016.

⁽³⁾ Valores apurados a partir da conta corrente da Freguesia.

Fonte: Contas correntes com a entidade, exceto quando assinalado.

Quadro 12 – Desagregação da despesa municipal com a AHBA

Unidade: Euros

Natureza dos apoios	2015	2016	2017
Protocolo de manutenção de piquete permanente	50.000	50.000	50.000
Apoio à atividade	58.403	66.566	0
Apoio extraordinário (incêndios 2016)	0	48.000	1.000
Seguros	5.594	5.596	n.d.
Aquisição veículos	0	20.000	20.000
Outros ⁽¹⁾	3 407	450	28 636
Total	117 403	190 612	99 636

⁽¹⁾ Inclui apoios a atividades não relacionadas diretamente com a proteção da floresta, como o transporte escolar, a rega de espaços verdes e eventos culturais.

Fonte: Balancetes, contas correntes e listagem de subvenções publicada pela IGF (2016 e 2017) e balancete e lista de subvenções (2016).

102. Constata-se desta forma que os apoios à AHBA, às associações de proteção civil e à Quercus no âmbito do protocolo de colaboração no projeto de Cabeço Santo⁸³ somaram €m488,4 nos 3 anos. As associações de proteção civil são uma especificidade do concelho de Águeda, constituindo iniciativas de natureza associativa de autoproteção e vigilância, apoiadas nas Freguesias.

Em sede de contraditório, os Vereadores Paulo Seara e António Duarte alegaram dificuldades em obter informação acerca do destino dado aos apoios do Município à ABARDEF, não conseguindo apurar se foi a CMA ou a União de Freguesias de Préstimo e Maceira de Alcoba

⁸³ “Protocolo de cooperação para a recuperação da vegetação nativa do Cabeço Santo, Belazaima do Chão”. O protocolo, que procura proporcionar uma gestão inovadora de uma área de floresta, visa “reunir os recursos necessários para (...) realizar o arranque das plantas jovens de eucaliptos acácias e háqueas, (...) atuar no sentido da proteção e recuperação das comunidades e plantas isoladas de espécies nativas já existentes, e realizar a implantação (...) de espécies nativas (...) como sejam carvalhos, sobreiros, medronheiros (...)”

a suportar a aquisição, pela referida Associação, de equipamento de proteção individual para combate a incêndios.

Esta ação de auditoria permitiu constatar a existência de apoios financeiros às associações de proteção civil no âmbito da estratégia municipal de DFCL e a ausência de mecanismos sistemáticos de controlo da sua execução, faltando estabelecer um quadro de atuação que garanta a transparência da atividade e do financiamento daquelas associações.

103. A despesa municipal com a AHBA, que detém o único Corpo de Bombeiros do concelho⁸⁴, assume diversos formatos, sendo o dos subsídios o mais relevante, suportando também a despesa com seguros e com o funcionamento da EIP, em parceria com a ANPC⁸⁵. Os apoios à AHBA representaram entre 0,3% (2017) e 0,6% (2016) da despesa do Município.
104. A generalidade dos apoios concedidos no âmbito da floresta, nomeadamente uma parte substancial dos que são concedidos aos bombeiros e às associações de proteção civil constam das GOP e são escrutináveis. No entanto, a ausência de critérios objetivos de atribuição dos apoios e de procedimentos de monitorização da sua aplicação fragilizam a apreciação da boa gestão dos recursos públicos.

No âmbito do contraditório, o Vice-presidente da CMA admite que “*tais critérios possam ser vertidos para o Código Regulamenta*”, no entanto considera que “*a transparência sobre estes apoios se encontra já hoje salvaguardada*”, porque “*os apoios atribuídos indicam os fins concretos a que se destinam e são aprovados pelos órgãos autárquicos*”.

Argumenta também serem “*estes apoios que contribuem para a existência de um dispositivo singular no terreno no que toca à DFCL, que nos permite uma rápida intervenção e um combate eficaz aos fogos florestais (...) contribuindo de forma decisiva para a proteção de pessoas e bens*”.

A questão vai, no entanto, além da transparência dos apoios. A boa gestão dos dinheiros públicos sai beneficiada se existir uma relação entre os apoios concedidos pelo Município e a dimensão e qualidade dos serviços a prestar pelas associações, bem como procedimentos de monitorização e de avaliação dos resultados.

⁸⁴ Dispõe de uma secção na União de Freguesias de Belazaima do Chão, Castanheira do Vouga e Agadão.

⁸⁵ Os apoios concedidos à AHBA, periódicos ou pontuais, foram aprovados em reuniões da CMA e despesa com a constituição e funcionamento da EIP, resulta do “*Protocolo tripartido com a Autoridade Nacional Proteção Civil, CMA e BVA*”.

105. A informação utilizada para o Programa ECOXXI contém a despesa com algumas das ações do PMDFCI (utilizada nos Quadros 5, 6 e 7) mas também a despesa com a elaboração do próprio Plano (€m4,5 em 2015), com a elaboração de candidatura ao POSEUR para instalação de RDFCI (€m4,5 em 2015, €m2,2 em 2016 e €m2,2 em 2017) e com os postos de vigia (€6 539,8 em 2017).
106. De um dos indicadores utilizados no âmbito do ECOXXI, o “apoio à floresta por ha de espaços florestais” (Quadro 13) resulta um gasto máximo de €2,7 por ha de espaços florestais, registado em 2016.

Quadro 13 – Apoio à floresta da iniciativa municipal - ECOXXI

Variáveis	2015	2016	2017
Espaços florestais do município (ha)	24 555	25 080	23 947
Investimento na floresta:			
Ações de apoio à floresta da iniciativa municipal (€)	54 161,0	66 582,5	27 941,0
Apoio à floresta da iniciativa municipal de espaços florestais (€ por ha)	2,2	2,7	1,2

Fonte: Candidatura ao Programa ECOXXI, Município de Águeda.

107. Uma vez que aquela informação resultou, segundo o Município, da agregação dos valores das respetivas fichas de atividade, a equipa procurou validar a informação para algumas rubricas, chegando aos resultados que constam do Quadro 14.

Quadro 14 – Montantes apurados a partir de fichas de atividade (FdAt.)

Unidade: Euros

Rubricas	2015		2016		2017	
	FdAt.	ECOXXI	FdAt.	ECOXXI	FdAt.	ECOXXI
Faixas de gestão de combustível	4 770,96	22 235,00	0,00	23 200,00	0,00	3 874,10
Pontos de Água (manutenção)	396,23	0,00	52 223,99	5 600,00	7 360,96	8 524,40
Redes DFCL	7 371,66	4 500,00	0,00	2 152,50	0,00	2 158,30
Posto de vigia	0,00	0,00	0,00	0,00	6 539,79	6 539,79
Total	12 538,85	26 735,00	52 223,99	30 952,50	13 900,75	21 096,59

108. Considerando quatro rubricas (execução de faixas de gestão de combustível, manutenção de pontos de água, implementação de redes de DFCL e manutenção de postos de vigia), apenas em uma situação (o investimento no posto de vigia em 2017) o valor apurado pela equipa coincidiu com os valores reportados no âmbito do Programa ECOXXI.
109. Os outros casos revelam situações em que as fichas de atividade fornecidas não atingem os valores reportados ou em que os ultrapassam. Não existindo outra explicação, estes resultados evidenciam a necessidade de reforçar substancialmente a fidedignidade e a compatibilidade da informação gerada pela contabilidade analítica.

110. Tudo considerado, não é possível, de forma razoável, validar a dimensão da despesa do Município com a defesa da floresta. A informação resulta de fontes dispersas e dificilmente compatíveis e não reflete o universo de ações executadas.

4.4 Limitações e fragilidades do PMDFCI

111. O Município diligenciou pela elaboração do PMDFCI de Águeda, cumprindo os requisitos necessários à sua aprovação pelo ICNF, mas não o utilizou como instrumento central da estratégia municipal de DFCI.
112. Uma das fragilidades do Plano é evidenciada pela deficiente sustentação das ações previstas, seja na adequação às características específicas do território, na disponibilidade de meios técnicos e financeiros para as executar ou na quantificação da eficácia esperada na redução da incidência dos incêndios.
113. Os dados de natureza socioeconómica e geográfica e a cartografia em que se sustenta o PMDFCI são cruciais para interpretar o território e desenhar as ações mais eficazes, tendo o Município optado por recorrer essencialmente a dados disponibilizados gratuitamente, que estão, em alguma medida, já desfasados da realidade⁸⁶.
114. O Plano também não foi acompanhado da implementação de uma estrutura de responsabilidades clara e eficaz, que permitisse delimitar o papel da cada entidade na execução das ações, e estabelecesse canais de reporte que permitissem dispor periodicamente de uma análise global da sua execução.
115. O conhecimento do estado de realização das ações é crucial para avaliar a sua eficácia e operacionalizar o combate aos incêndios, mas reveste-se de especial complexidade, não apenas pela necessidade de compatibilizar a atuação das várias entidades públicas e privadas envolvidas na execução do Plano, com naturezas, procedimentos e interesses muito distintos, mas também porque contém ações da responsabilidade de milhares de proprietários particulares, nomeadamente na limpeza das faixas de gestão de combustível.
116. Por outro lado, o Município nem sempre demonstrou preocupação em conformar as suas ações de DFCI com o Plano ou de introduzir os necessários ajustamentos nas ações previstas quando a

⁸⁶ O custo do levantamento topográfico aéreo é considerado elevado pelo Município e o acesso aos dados mais recentes na posse da Direção Geral do Território (DGT) também tinha um custo associado.

realidade lhes retirava pertinência ou as inviabilizava⁸⁷. No entanto, promoveu a alteração da cartografia de risco e a reprogramação da RDFCI quando ocorreram grandes incêndios (2013 e 2016).

117. Outra debilidade do PMDFCI residiu na falta de segurança do financiamento. O Município fez depender a realização de algumas das suas ações de financiamentos com origem no Estado ou em fundos da UE, baseado numa expectativa de obtenção e não em previsões relativamente sustentadas, e não se mostrou disponível para lhe afetar outras receitas.
118. Cada entidade responsável fará as ações que entender adequadas e na dimensão dos meios financeiros de que dispuser e controlará a sua execução no formato que entender conveniente, não se proporcionando uma visão de conjunto, sendo que os resultados não dependem, no essencial, do que se encontrava inicialmente planeado⁸⁸.
119. Um PMDFCI que não é objeto de monitorização e avaliação e que não melhora a articulação entre as entidades envolvidas, não contribui para reforçar a eficácia do combate aos incêndios. A sua componente mais operacional (o POM) foi sendo anualmente aprovada em sede de CMDF, implicando, essencialmente, a atualização dos contactos dos seus vários responsáveis.
120. A nível local, as medidas e pressupostos do PMDFCI estão associados a uma penalização das pessoas que vivem no espaço rural e dos seus interesses, não sendo consensual o seu impacto efetivo na DFCL, o que limita a adesão convicta e empenhada das pessoas e das instituições que as representam.
121. A dificuldade sentida em compatibilizar a legislação que dispõe sobre a classificação e ocupação dos solos⁸⁹, alimentou um comportamento de antagonismo, com o Município e o seu PDM por um lado⁹⁰, e o ICNF e o seu entendimento das regras de edificação em espaço rural por outro⁹¹, que em nada beneficiou a priorização do PMDFCI, ainda mais tratando-se das duas entidades com maior responsabilidade em garantir a sua eficácia.

⁸⁷ O processo de atualização obrigaria a aprovação pela CMDF e ICNF, mas as exigências processuais não podem constituir argumento para manter o Plano à margem da realidade, embora possam aconselhar a implementação de respostas padronizadas face a determinados tipos de correções e atualizações.

⁸⁸ A informação reportada de forma padronizada ao ICNF restringe-se à execução física de faixas de gestão de combustível, de rede viária florestal (construção e manutenção) e de pontos de água, e não é objeto de procedimentos de validação.

⁸⁹ A inexistindo coincidência entre os regimes jurídicos do ordenamento do território (nos instrumentos de planeamento territorial) e do urbanismo (nos procedimentos de gestão urbanística e da existência de condicionantes à edificação) e a legislação de DFCL.

⁹⁰ Por exemplo, o PDM de Águeda assume uma estratégia orientada para a plantação de determinadas espécies que o ICNF não considera aquando da análise dos pedidos de arborização e rearborização.

⁹¹ a partir do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06.

4.5 Resultados de auditoria

I. Conceção do modelo de conteúdos do PMDFCI

122. O Município não teve intervenção no desenho do modelo de conteúdos criado para os PMDFCI, nem se pronunciou, junto da Administração Central, sobre a estratégia a adotar na defesa da floresta.
123. No entanto, demonstrou dispor de capacidade técnica para implementar o seu PMDFCI e, em determinado momento, procurou compatibilizar as regras exigidas para as novas edificações em espaço rural com a estrutura fragmentada da propriedade do concelho, propondo ao ICNF uma perequação que não bloqueasse as edificações e, simultaneamente, garantisse a implementação das faixas de gestão de combustível na dimensão exigida na legislação de DFCI.

II. Adoção do PMDFCI

124. O Município elaborou o primeiro PMDFCI em 2006 e o Plano atualmente em vigor foi aprovado pelo ICNF em 29.04.2015, tendo também feito aprovar os respetivos POM anuais pela CMDF. Águeda não dispôs de PMDFCI entre 2014 e 2015, uma vez que o Município deixou caducar o anterior Plano e depois viu a sua proposta indeferida devido à inclusão de uma perequação para regular o ónus da limpeza das faixas de gestão e combustível nas novas edificações em espaço rural e florestal. O ICNF só aprovou o novo Plano quando o Município o conformou com as suas orientações.
125. Da leitura das atas não resultaram evidências de que o PMDFCI tenha sido levado ao conhecimento dos órgãos executivo e deliberativo. No entanto, a informação sobre a atividade da Proteção Civil e do GTF consta das informações elaboradas pelo PCM acerca da atividade da CMA⁹², apreciadas nas sessões ordinárias da Assembleia Municipal de Águeda.
126. A adoção formal do PMDFCI de Águeda foi acompanhada da execução de um conjunto de medidas com reflexo na defesa da floresta, recorrendo a administração direta e a contratação externa, algumas das quais coincidentes com as propostas do Plano, como a gestão de combustível e a manutenção da rede viária florestal, e outras de carácter mais estratégico, como a proposta de OPA florestal.
127. No entanto, o PMDFCI não constituiu o instrumento de acompanhamento e avaliação das medidas de DFCI nem motivou a coordenação da atuação das várias entidades e responsáveis. Ainda que alguma da despesa com a DFCI possa não estar refletida em contabilidade analítica, o facto é que o seu peso no total da despesa é reduzido, o que reflete a sua posição na hierarquia de prioridades do Município.

⁹² Em cumprimento dos estipulado na alínea c) do n.º 2 do art.º 25.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

III. Práticas de elaboração, revisão e atualização do Plano

128. Na componente de diagnóstico do PMDFCI, os parâmetros de caracterização do território municipal foram apresentados de acordo com o guia técnico elaborado pelo ICNF e os dados estatísticos e geográficos utilizados foram recolhidos de entre as diversas fontes e atualizações aceites.
129. No entanto, os dados acabam por ter um interesse analítico limitado, por serem pouco atuais ou carecerem de atualização periódica, ou por disporem de pouca capacidade explicativa⁹³, ou ainda porque da sua interpretação não resultam identificadas medidas e ações concretas de defesa da floresta.
130. A análise histórica do número de ignições e de área ardida no concelho baseia-se nos dados do SGIF do ICNF (a área ardida é reportada ao local de início) mas qualquer tentativa de análise está limitada pela dificuldade em apurar as causas dos incêndios, pois só são conhecidas 7 em cada 100 ocorrências (92,8% são de causas desconhecidas).
131. O Município utilizou a Carta de Ocupação dos Solos (COS) de 2007, de que existiam versões posteriores, tendo optado por proceder à sua atualização através da fotointerpretação de imagens de satélite de 2011 e de validações no terreno, por amostragem, nomeadamente no que concerne às áreas ardidadas ou rearborezadas, utilizando recursos e competências da área de SIG do Município.
132. Os objetivos e metas do Plano de Ação (Caderno II) revelam uma “tentativa de acompanhar metas e objetivos nacionais definidos no PNDFCI”, o que significou a adaptação proporcional das metas de redução de áreas ardidadas e do número de reacendimentos e dos tempos de resposta da 1.^a intervenção, no entanto:
- a) não se define uma relação de causalidade entre as ações selecionadas para os vários eixos de intervenção, as suas metas e os objetivos globais;
 - b) As ações não estão suficientemente sustentadas no estudo das causas locais dos incêndios, algumas não dispõem de metas (físicas e financeiras) e outras não têm suficiente aderência à realidade, nomeadamente na estimativa de custos;
 - c) A definição das metas anuais para as ações relativas à gestão de combustível ou à rede viária florestal não partem de uma inventariação da dimensão total das necessidades;

⁹³ A título de exemplo, refira-se que a maioria dos fatores analisados, como a temperatura, os ventos, a precipitação e a humidade relativa do ar resultam de dados recolhidos fora do território do concelho (onde não existem estações climatológicas), com base em séries longas que algumas acabam em 1980, 25 anos antes da aprovação do PMDFCI e antes do fenómeno dos grandes incêndios.

- d) A responsabilidade pela execução de algumas ações é partilhada por várias entidades sem que estejam definidos o âmbito e a dimensão da intervenção de cada uma, o que prejudica a sua execução e também a monitorização;
 - e) A inclusão da gestão de combustível da responsabilidade de proprietários particulares (em torno das edificações) confere dimensão ao Plano, mas não gera eficácia adicional à que resulta da obrigação legal, uma vez que não dispõe de qualquer mecanismo adicional tendente à sua efetiva execução.
133. Excluindo as revisões do Plano em consequência dos grandes incêndios, as alterações no território e no financiamento não originaram a atualização das ações do Plano, o que poderá explicar-se pela secundarização do PMDFCI no contexto da estratégia municipal e pela aparente burocracia do processo de aprovação das atualizações.

IV. Instrumentos de avaliação do PMDFCI

134. O Município não dispunha de nenhum instrumento de avaliação global do PMDFCI que permitisse conhecer a sua execução física e financeira e que proporcionasse informação acerca do seu impacto. Esta limitação é ainda mais expressiva nas ações a cargo de outras entidades e de particulares.
135. Por sua vez, a CMDF nunca elaborou o relatório anual de monitorização que lhe competia. O reporte trimestral ao ICNF, contendo exclusivamente a execução física das ações de gestão de combustível, manutenção da rede viária florestal e de pontos de água, foi efetuado pelo GTF no SGIF.

V. Funcionamento da CMDF

136. No período em análise a CMDF mostrou estar a funcionar, embora tenha reunido menos do que as 4 vezes por ano estipuladas nos Planos (no PNDPCI e no PMDFCI) ⁹⁴ e não incluísse na sua composição representantes das empresas de gestão das infraestruturas rodovias e ferroviárias e de transporte de energia, que assumem responsabilidades na execução de ações do PMDFCI.
137. As CMDF, para além de aprovar o PMDFCI e os respetivos POM anuais, também debateu aspetos relacionados com as redes primárias e secundárias das faixas de gestão de combustíveis, os mosaicos de parcelas de gestão de combustível, as candidaturas ao POSEUR e PDR 2020 e com o lançamento de uma OPA aos prédios rústicos com ocupação florestal. No entanto, não procedeu, em nenhum dos anos, à aprovação ou discussão do relatório anual de monitorização previsto na lei.

⁹⁴ A Comissão reuniu duas vezes em 2015 e 2016 e uma em 2017.

VI. Funcionamento do GTF

138. O GTF está integrado na Divisão de Proteção Civil, Espaços Verdes e Higiene Pública (DV-PEH). Desde que foi constituído, em 2006, este Gabinete dispôs de apenas um técnico, contratado por tempo indeterminado (entre 2012 e 2017) ou na modalidade de prestação de serviços (no resto do período).
139. Ficaram evidenciados alguns dos trabalhos executados pelo GTF, cuja atividade é financiada pelo FFP, complementado por recursos próprios do Município. Não é elaborado relatório, ou qualquer outro documento interno, a reportar a atividade do GTF, no entanto, na informação do PCM à Assembleia Municipal⁹⁵ é descrita a atividade desenvolvida pela Proteção Civil Municipal e pelo próprio GTF.

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

140. O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e de uma Norma de Controlo Interno⁹⁶ elaborada nos termos do POCAL, que não tem normas específicas para a elaboração e execução do PMDFCI. Também não existem procedimentos de controlo interno ou de qualidade associados à monitorização da execução do PMDFCI. O sistema de verificação da execução física é refletido, no caso de obras por administração direta, em fichas de atividade.
141. O sistema de informação financeira utilizado não permite agregar a despesa associada à execução do Plano, pelo facto da contabilidade de custos implementada não estar desenhada por forma a permitir o conhecimento detalhado dos custos das ações realizadas no âmbito do PMDFCI.
142. Nos documentos selecionados, por amostragem, foi confirmada a existência de segregação entre os responsáveis pela execução das ações de DFCI, os responsáveis por validar a execução e os responsáveis pela autorização do pagamento da despesa associada.

VIII. Execução física e financeira do PMDFCI

143. No que concerne à execução do Plano, reuniram-se evidências da ineficácia da estrutura funcional de responsáveis uma vez que:
- a) O papel de coordenador do Plano, que cabe ao Presidente da Câmara Municipal, não se traduziu na adoção de procedimentos formais de acompanhamento da sua execução e não proporcionou informação para a Câmara Municipal e Assembleia Municipal;

⁹⁵ Nos termos da alínea c) do n.º 2 do art.º 25.º da Lei 75/2013, de 12/09, contém a atividade desenvolvida pela Proteção Civil e pelo GTF.

⁹⁶ O Plano aprovado pela CMA em 15.04.2010 e a Norma a 20.09.2012.

Em sede de contraditório, o Vice-Presidente da CMA argumentou que na informação prestada à Assembleia Municipal constava a atividade do GTF e que à data de elaboração do PMDFCI apenas era obrigatória a emissão de parecer favorável por parte da CMDF e o seu acompanhamento da execução.

Salientou ainda que se encontrava previsto na legislação em vigor “*um relatório normalizado de monitorização do PMDFCI, a desenvolver pelo ICNF, que nunca foi disponibilizado. Apesar disso, a autarquia carregou sempre, trimestralmente, a informação sobre as ações do Plano e na Floresta no Portal do ICNF*”.

O reporte da atividade do GTF, enquanto estrutura orgânica, encontra-se evidenciado, bem como o reporte trimestral na plataforma SGIF do ICNF (contendo a execução física de ações de gestão e combustível, manutenção de pontos de água e da rede viária florestal).

Esses factos em nada obstam o resultado evidenciado, uma vez que não se evidenciaram procedimentos de acompanhamento da execução do PMDFCI nem foram elaborados quaisquer documentos de reporte aos órgãos municipais que incidissem especificamente nos eixos e ações do Plano e demonstrassem o seu grau de execução. Relembre-se que o Município de Águeda não conseguiu calcular a despesa incorrida com as ações que havia inscrito no PMDFCI.

- b) A execução do Plano não foi acompanhada da definição de uma estrutura de atribuições e de responsáveis e da implementação de etapas de reporte e de avaliação;
- c) O descomprometimento com o papel instrumental do Plano revelou-se generalizado, não existindo entidades a zelar pela comunicação das execuções e pela sua validação, pela realização dos relatórios de monitorização ou pela avaliação dos resultados.

144. Não existindo um acompanhamento e monitorização da execução do PMDFCI por parte do Município, a identificação das ações executadas e o apuramento do seu custo revelou-se uma tarefa árdua, sujeita a eventuais inconsistências. Constatou-se que:

- a) Nas ações da responsabilidade do Município, os centros de custo da contabilidade analítica não estavam definidos de forma a gerar um apuramento direto dos custos, embora existissem fichas de atividade e registos contabilísticos da despesa;
- b) Nas outras ações, não existia um mecanismo sistematizado de reporte, sendo que algumas entidades informavam o Município da execução e outras não, existindo ainda a execução a cargo de proprietários particulares, onde apenas seria viável uma estimativa;

- c) Nas ações dos outros eixos que não o eixo 1, ou seja, ações de sensibilização e fiscalização, de vigilância e deteção, 1.ª intervenção, rescaldos e vigilância, de reabilitação de ecossistemas e de formação da estrutura orgânica e operacional, não existiam quaisquer dados sobre execução.
145. Apesar de não existirem dados compilados sobre as ações de sensibilização, foram consultados vários elementos demonstrativos de ações junto das escolas e junto do público em geral, não só com distribuição de informação relativa à DFCE, mas também envolvendo visitas ao campo e ações de plantação de árvores e sensibilização ambiental.
146. No que concerne aos dados da execução do PMDFCE, e tendo presente que a execução física não foi objeto de validação e que a execução financeira não revelou um nível de consistência confortável, constatou-se que:
- O Município executou maior área de gestão de combustível do que o que havia inscrito em plano e procedeu também à manutenção de uma extensão de rede viária florestal, mas não construiu nenhum dos 5 pontos de água (o maior investimento previsto);
 - Os valores globais de execução da gestão de combustível reportados ao ICNF são inferiores ao previsto e os de manutenção da rede viária superiores, para os 3 anos;
 - Os dados de execução financeira diretamente relacionados com ações do Plano são apenas parcelares, mas apontam para uma despesa inferior à prevista, ao nível da gestão de combustível e da manutenção da rede viária florestal;
147. Para atividades no âmbito da floresta, o Município recebeu, entre 2015 e 2017, de €m92,5, oriundos do Fundo Florestal Permanente, do Fundo de Emergência Municipal e de processos de contraordenações.
148. No triénio, de acordo com os centros de custo da contabilidade analítica, o Município despendeu €m733,7 com a DFCE, sendo que 48,8% foram utilizados para apoiar a AHBA e 20,0% foram destinados às associações de proteção civil.
149. O peso da despesa com a DFCE não se mostra relevante no conjunto da despesa do Município, tendo significado cerca de 0,6% em 2015 e 2017. Os incêndios de 2016 levaram a que a despesa com DFCE mais do que duplicasse, mas ainda assim não ultrapassou 1,14% do total da despesa municipal.

Em sede de contraditório, o Vice-Presidente da CMA alegou que a análise da dimensão do investimento de Águeda com a DFCE *(...) terá sempre que ser ponderada numa lógica comparativa com outros municípios, percebendo assim, o peso que tais ações têm em Águeda relativamente ao contexto regional e/ou nacional* e que “sendo os recursos

financeiros finitos, torna-se necessária uma distribuição de recursos que nem sempre estará de acordo com as necessidades plenas, sendo que é aqui que os fundos comunitários ganham relevância (...) e a ausência dos mesmos dificulta, nas mais diversas áreas, a concretização das ações, não se podendo retirar daí conclusões sobre a importância, ou não, na estratégia municipal dessas ações”.

É, de facto, importante considerar uma análise relativa dos investimentos, daí que se tenha procurado apurar o seu peso no conjunto da despesa do Município. Mas esse rácio (0,6% em 2017) é também reflexo de uma opção estratégica do Município de Águeda, que hierarquiza as suas prioridades quando elabora o orçamento de despesa.

IX. Aplicações informáticas de suporte às operações

150. Não existia uma ferramenta informática específica implementada por forma a dar apoio à gestão ou um módulo de suporte ao planeamento e execução do PMDFCI.
151. A contabilidade de custos está implementada, mas não fornece informação detalhada sobre a despesa realizada no âmbito das ações do PMDFCI, pelo que não foi possível concluir sobre a dimensão dos gastos envolvidos. Através dos centros de custo é possível obter os montantes realizados com a Proteção Civil e a DFCI, mas os procedimentos internos de afetação dos custos não conferem garantias razoáveis da sua fidedignidade.
152. Do conjunto de ações do PMDFCI, apenas os dados da execução física das ações de gestão de combustível, construção e manutenção de rede viária florestal e de pontos de água são carregados no Sistema de Gestão de Informação dos Fogos Florestais (SGIF), gerido pelo ICNF.

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

153. A elaboração do PMDFCI foi efetuada com recurso às competências existentes nos serviços municipais e as ações desenvolvidas no seu âmbito privilegiaram a utilização de recursos próprios, nomeadamente na gestão de combustível e na manutenção da rede viária florestal e dos pontos de água, o que indicia uma predisposição para a otimização dos recursos existentes no Município.
154. No entanto, a ausência de monitorização da execução das ações e a impossibilidade de quantificar os meios envolvidos e o seu custo efetivo, global e unitário, tornaram inviável uma apreciação em termos de economia e eficiência.

XI. Adequação e cumprimento das metas inscritas no PMDFCI

155. O Plano de ação do PMDFCI está concebido para acompanhar as metas e objetivos nacionais definidos no PNDFCI, que se traduzem, basicamente, na redução do tempo de intervenção, da redução da área ardida e do número de ocorrências, transpondo-as para o nível concelhio.
156. As metas inscritas no PMDFCI consistiam em conseguir um tempo de 1.^a intervenção em menos de 20 minutos em 95% das ocorrências, suprimir os incêndios com área superior a 1000 ha, reduzir a área ardida a menos de 431 ha/ano (2015), 371 ha/ano (2016) e 311 ha/ano (2017), e reduzir o número de reacendimentos para menos de 9,1% (2015), 7,1% (2016) e 5% (2017) das ocorrências totais.
157. Face aos dados conhecidos, e se considerarmos a média do período, o essencial destas metas não foi cumprido⁹⁷. No entanto, a principal reflexão deve incidir na adequada definição de metas e objetivos intermédios do PMDFCI, para que dependam, de forma relevante, das ações a realizar.

XII. Adequação das ações do PMDFCI

158. As ações que constam do PMDFCI enquadram-se no estipulado no guia técnico. No entanto:
- a) não se define uma relação de causalidade entre as ações selecionadas, para os vários eixos de intervenção, e as suas metas e os objetivos globais.
 - b) As ações não estão suficientemente sustentadas no estudo das causas locais dos incêndios, algumas não dispõem de metas (físicas e financeiras) e outras não têm suficiente aderência à realidade, nomeadamente na estimativa de custos;
 - c) A definição das metas anuais para as ações relativas à gestão de combustível ou à rede viária florestal não partem de uma inventariação da dimensão total das necessidades;
 - d) A responsabilidade pela execução de algumas ações é partilhada por várias entidades sem que estejam definidos o âmbito e a dimensão da intervenção de cada uma, o que prejudica a sua execução e também a monitorização;
 - e) Não se encontravam inscritas no Plano ações de DFICI cuja previsão de realização era elevada, como sejam a manutenção dos pontos de água e a beneficiação dos postos de vigia;
 - f) A inclusão, no Plano, da gestão de combustível da responsabilidade de proprietários particulares confere-lhe dimensão, mas não acrescenta eficácia adicional à que resulta da obrigação legal (Decreto-Lei n.º 124/2006), uma vez que não dispõe de qualquer mecanismo
159. A execução das áreas de gestão de combustível estava distribuída ao longo do horizonte temporal do Plano (5 anos) e só 11,1% era da responsabilidade do Município, a manutenção da rede viária

⁹⁷ Só em 2016 a área ardida em apenas um grande incêndio foi mais de 19 vezes superior à meta anual (7 098,11 ha).

florestal estava prevista para apenas 4,5% da rede (entre 2015 e 2017) e a construção dos pontos de água estava dependente da existência de financiamento da União Europeia, que não ocorreu.

160. Excluindo as revisões do Plano em consequência dos grandes incêndios, as alterações no território e no financiamento não originaram a atualização das ações do Plano, o que poderá explicar-se pela secundarização do PMDFCI no contexto da estratégia municipal e pela aparente burocracia do processo de aprovação das atualizações.
161. As ações não foram objeto de uma programação suficientemente eficaz e tecnicamente sustentada, existindo debilidades, por exemplo, na inventariação de necessidades, na congruência das metas anuais com a legislação aplicável, na estimação dos custos, na afetação de financiamento e na afetação da execução das ações partilhadas por várias entidades.

5. Impacto da auditoria ao PMDFCI de Águeda

162. Ao longo da ação de auditoria ao PMDFCI de Águeda, o Município assumiu uma postura construtiva e uma preocupação em corrigir processos e em liderar em áreas relacionadas com os sistemas tecnológicos e de disponibilização de dados⁹⁸.
163. A dificuldade em responder às questões de auditoria centradas na informação sobre a execução do PMDFCI, na monitorização das ações e na avaliação dos resultados, motivou os responsáveis do Município a prestar esclarecimentos adicionais para demonstrar a existência de uma atividade relevante no âmbito da DFCI, mas que não dispunha de sistemas de informação parametrizados e de procedimentos direcionados para um adequado apuramento e imputação da informação financeira que lhe está subjacente.
164. Nessa fase, constatando o Município um conjunto de aspetos que queria ver melhorados, propôs-se implementar, de forma faseada, um conjunto de processos envolvendo a alteração de procedimentos, a construção de ferramentas informáticas e utilização de informação geográfica que permitiria, a curto prazo, dispor de um sistema de informação capaz de disponibilizar a execução atualizada do PMDFCI e da generalidade das ações de DFCI⁹⁹.
165. Em janeiro de 2019, a equipa de auditoria deslocou-se ao Município de Águeda para se inteirar do grau de implementação das melhorias e o sistema apresentado, ainda em fase de teste, permitia já,

⁹⁸ O Município dispõe de uma plataforma de dados abertos onde disponibiliza informação ao público sobre diversas áreas de atuação municipal, incluindo ações do GTF (<https://i4c.cm-agueda.pt/>).

⁹⁹ O Município propôs-se: estruturar as GOP de encontro aos eixos do PMDFCI; desenvolver um projeto no âmbito dos SIG que permita a identificação territorial do Plano; e aplicar sistemas de recolha de dados em tempo real.

a partir de uma base cartográfica, identificar as intervenções previstas em Plano, o estado de execução e o custo associado.

166. Encontravam-se em desenvolvimento as funcionalidades para análise global da execução, para o carregamento de informação pelas outras entidades responsáveis pelo PMDFCI que não o Município, para a criação de alertas em função da priorização das intervenções, e para a produção de informação padronizada de apoio à decisão.
167. Os responsáveis do Município assumiram a perspetiva de, em fases posteriores, vir a implementar soluções de telemetria, por exemplo na monitorização de níveis de água, e de localização dos veículos de DFCl, e de inclusivamente, tornar os sistemas compatíveis com a utilização de informação geográfica de satélite.

6. Emolumentos

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

7. Vista ao Ministério Público

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

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.

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 Águeda;
 - Ao Presidente da Assembleia Municipal de Águeda;
 - 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 Águeda informe este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas;
4. Determinar a remessa deste Relatório à Procuradora-Geral Adjunta neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
5. Determinar que, após notificação nos termos das alíneas anteriores, se proceda à divulgação do presente Relatório e das alegações produzidas pelos responsáveis em sede de contraditório, via internet, no sítio do Tribunal de Contas;
6. São devidos emolumentos conforme consta do **Ponto 6**.

Tribunal de Contas, em 09 de maio de 2019.

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Conselheiras Adjuntas

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(Ana Margarida Leal Furtado)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

Nélia Maria Magalhães de Moura

ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS

E 5122/2019
2019/4/1

*1. Exmo. Senhora
Auditora-Coordenadora
Dr.ª Helena Cruz Fernandes
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA*

Exmo. Senhora
Auditora-Coordenadora
Dr.ª Helena Cruz Fernandes
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

*do Serviço Auditoria.
- Cópia, para efeitos
e preparação do seu
projeto 2.4.2019*

Assunto: Auditoria ao Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda (proc.º nº 26/2018 – AUDIT DA IX.1) *A Aud. Coord. Helena Cruz Fernandes*

Sobre o assunto mencionado em epígrafe, importa, antes de mais, referir que a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas relativamente ao Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e Plano Operacional Municipal, se traduziu num momento de reflexão sobre as metodologias implantadas na autarquia a este nível.

Queremos agradecer igualmente, as palavras elogiosas para a capacidade técnica instalada no município e para a abertura demonstrada por toda a estrutura ao longo da auditoria, assim como ressaltar a demonstração clara no relatório das ações de melhoria implementadas pelos serviços autárquicos no decorrer e pós auditoria, nomeadamente a criação da plataforma de monitorização do PMDFCI no IDE Águeda.

De realçar ainda, que decorrente da auditoria, foram efetuados ajustamentos às Grandes Opções do Plano e Orçamento e à contabilidade de custos, no que toca à demonstração financeira das ações no âmbito da DFCI, assim como, neste momento, se encontra o município a recrutar mais técnicos para o desempenho de funções ao nível do Gabinete Técnico Florestal.

Contudo, e da leitura atenta do relatório, importa salvaguardar algumas questões pontuais, que nos parecem necessitar de um pouco mais de clarificação, sob pena de o seu conteúdo, poder não ser entendido na totalidade, nomeadamente:

- o facto de no relatório ser expresso, que a informação disponibilizada não se mostrou "fidedigna", sendo que, salvo melhor opinião, e independentemente do facto de, nalguns casos, não ter sido possível demonstrar diretamente todo o investimento efetuado na floresta, julga-se que a questão se coloca ao nível da sistematização (e/ou consistência) da informação e não da sua veracidade, pelo que sugerimos que esta redação possa ser ponderada e alterada no sentido que apontamos;

ÁGUEDA



CÂMARA MUNICIPAL

- o referido sobre a *ausência de critérios objetivos de atribuição de apoios às associações de proteção civil e aos Bombeiros Voluntários de Águeda*, já que os apoios atribuídos indicam os fins concretos a que se destinam e são aprovados pelos órgãos autárquicos, sendo assim do nosso entendimento que, embora tais critérios possam ser vertidos para o Código Regulamentar, a transparência sobre estes apoios se encontra já hoje salvaguardada.

Ainda neste ponto, mencionar que são estes apoios que contribuem para a existência de um dispositivo singular no terreno no que toca à DFCI, que nos permite uma rápida intervenção e um combate eficaz aos fogos florestais no nosso concelho, contribuindo de forma decisiva para a proteção de pessoas e bens.

- o referido sobre o reduzido investimento da autarquia na DFCI, sendo que nos parece, salvo melhor opinião, que esta afirmação terá sempre que ser ponderada numa lógica comparativa com outros municípios, percebendo assim, o peso que tais ações têm em Águeda relativamente ao contexto regional e/ou nacional.

Por outro lado, importa salvaguardar, que as competências de uma autarquia são muito vastas e, sendo os recursos financeiros finitos, torna-se necessária uma distribuição de recursos que nem sempre estará de acordo com as necessidades plenas, sendo que é aqui que os fundos comunitários ganham relevância, permitindo um maior raio de ação sobre o território, e a ausência dos mesmos dificulta, nas mais diversas áreas, a concretização das ações, não se podendo retirar daí conclusões sobre a importância, ou não, na estratégia municipal dessas ações;

- o facto de dever, em nossa opinião, ser mais ressaltado o aspeto da transparência da autarquia sobre estas e outras matérias, já que existe um política de dados abertos e de disponibilização de informação ao público, pouco comum em Portugal, o que é comprovado não apenas pela plataforma I4C, como pelo facto de a autarquia de Águeda estar em quinto lugar em termos de disponibilização de dados abertos a nível nacional. De realçar ainda, como bem é referido no relatório, que os órgãos autárquicos, nomeadamente a Assembleia Municipal, recebem regularmente informação sobre a atividade do GTF, tendo total liberdade para questionar o que assim bem entenderem sobre a matéria;



- o facto de ser referido que o Senhor Presidente da Autarquia, no papel de coordenador no Plano, não implementou "a adoção de procedimentos formais de acompanhamento da sua execução (Plano) e não proporcionou informação à Câmara Municipal e Assembleia Municipal". Na realidade, e como o próprio relatório refere, a ação do GTF foi tendo *report* para a Assembleia Municipal, sendo de salguardar que no âmbito da legislação em vigor, à data da elaboração do PMDFCI, ser apenas obrigatória a emissão de parecer favorável e acompanhamento da execução pela Comissão Municipal de Defesa da Floresta;

De salientar também que, em termos de *report*, encontrava-se previsto na legislação em vigor à data, um relatório normalizado de monitorização do PMDFCI, a desenvolver pelo ICNF, que nunca foi disponibilizado. Apesar disso, a autarquia carregou sempre, trimestralmente, a informação sobre as ações do Plano e na Floresta no Portal do ICNF.

Por último, e relativamente às recomendações apresentadas, aceitamos as mesmas e iremos, até ao início do próximo ano, operacionalizar todas as que estão referidas no relatório, com vista à melhoria de desempenho formal do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios

Com os melhores cumprimentos,

Águeda e Paços do Concelho, 29 de março de 2019

O Vice-Presidente da Câmara Municipal,

(Dr. Edson Santos)



2019.AM.E.AM, 1 OS 2019-04-03

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE ÁGUEDA

TRIBUNAL DE CONTAS

5472/2019
2019/4/5



Ex.^{ma} Senhor^{ia}:
Tribunal de Contas - Diretor Geral
Av^a da República, nº 65
1050-189 Lisboa

*À Senhor Auditora -
- chefe, para análise
e preparação do aut.
projeto.*

REGISTADA COM AVISO DE RECEÇÃO

DATA : 2019-04-03

Assunto: v. OFICIO Nº 8035/2019 DE 20.03.2019; Proc. Nº 26/2018 – AUDIT

8.4.2019

*A Aud. Coord
Hebeustermusud*

Exmo. Diretor Geral,

*A C.ampa Ana
Analise e inclusão no
Aut. Projeto.
09.04.2019
U. Amora - C.ampa
L. M. Amora*

Na qualidade de Presidente da Assembleia Municipal de Águeda, venho pela presente dar cumprimento ao aliás doutamente ordenado e pronunciar-me sobre o relatório de Auditoria ao Plano Municipal da Defesa da Floresta contra incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda o que passo a fazer nos seguintes termos:

I - Realçar em primeiro lugar a importância que uma Auditoria no âmbito da dos presentes autos tem na perceção real da situação em análise bem como, no conhecimento e avaliação mais profunda dos procedimentos efetivamente existentes na Defesa da Floresta e na prevenção e ataque contra os incêndios existentes no Município de Águeda,

II - Enquanto órgão de apreciação e fiscalização, deve a Assembleia Municipal fiscalizar a execução plena do Plano Municipal da Defesa da Floresta contra incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda bem como, que o mesmo vá ao encontro dos reais interesses do Município, revelando-se eficaz na Defesa da Floresta e na prevenção e ataque contra os incêndios por forma a garantir o património e a vida de cada munícipe.

III- A Auditoria objeto da presente pronuncia, embora não sendo definitiva, espelhará certamente a investigação e análise de toda a envolvimento factual no objeto em que a



ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE ÁGUEDA

mesma se debruça. Nessa medida, a mesma reveste um papel e importância fundamental para que, rapidamente o Município de Águeda, especialmente o seu executivo - a quem incumbe a implementação das ações - possa desenvolver esforços para regularizar e suprir as deficiências agora apontadas no relatório de Auditoria objeto de pronuncia.

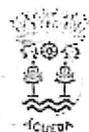
IV - Cumpre ao Executivo Municipal, e não à Assembleia Municipal, promover e executar medidas que vão ao encontro da regularização das alegadas incorreções.

V - Cumpre ao órgão que presido a apreciação e fiscalização da efetiva e correta execução dessas medidas.

VI - Tem a Assembleia Municipal, através dos diversos grupos Municipais representados na mesma, trazido à apreciação nas suas sessões, com regularidade, a sua preocupação com a na Defesa da Floresta e na prevenção e ataque contra os incêndios do âmbito do seu Município;

VII - Se é verdade, que no âmbito do referido relatório de auditoria nem tudo vai mal na execução do Plano da Defesa da Floresta e na prevenção e ataque contra os incêndios no Município de Águeda a verdade é que são apontados pontos que são necessários corrigir, suprir e implementar nesta matéria.

VIII - Entendi, embora me fosse comunicado o carácter confidencial do relatório preliminar da Auditoria objeto de pronuncia, que em nome da transparência, o mesmo fosse dado a conhecer aos Líderes dos Grupos Municipais representados na Assembleia Municipal de Águeda, com a ressalva dessa mesma confidencialidade e por forma a, se assim o entendessem, me fazerem chegar até dia 1 de Abril de 2019 a sua pronuncia sobre o referido relatório a fim de serem remetidas a esse Tribunal.



2019.AM.E,AM. 1 08 2019-04-03

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE ÁGUEDA

IX - Assim, apenas o grupo Municipal do CDS – PP me fez chegar a sua pronuncia sobre o referido relatório de auditoria , fazendo seguir em anexo cópia do mesmo para conhecimento de V. Exa.

X - Termino, reafirmando a V. Exa., que a Assembleia Municipal de Águeda, esta hoje, como esteve no passado, atenta e preocupada com a Defesa da Floresta e na prevenção e ataque contra os incêndios no seu Município pelo que, não deixará de conhecer e tomar posição no âmbito das suas funções do relatório final que venha a ser proferido neste âmbito e consequente da Auditoria realizada e que, tudo fará para as medidas recomendadas sejam rapidamente e efetivamente implementadas.

E.D.

Águeda e Paços do Concelho, 3 de Abril de 2019

O Presidente da Assembleia Municipal de Águeda,

(Dr. Brito António Rodrigues Salvador)

Anexo: cópia da Pronuncia do Grupo Municipal do CDS – PP sobre o relatório da auditoria ao Plano Municipal da Defesa da Floresta contra incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda

Grupo Municipal do CDS-PP

Resposta a Ofício de 27/03/2019

1/04/2019

Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Municipal de Águeda

Caro Dr. Brito Salvador,

Em resposta ao seu ofício de 27/03/2019, que solicita resposta do Grupo Municipal do CDS-PP à citação que a si foi remetida pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas no âmbito da "Auditoria ao Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda – Audição dos responsáveis", cumpre-me informar o seguinte:

1- O Sr. Presidente da Assembleia Municipal é testemunha da diligência, iniciativa, proatividade e atitude construtiva dos membros do Grupo Municipal do CDS-PP, que de resto tem ficado bem expressa nas Atas da Assembleia, mas que, não sendo menos importante, tem também forte expressão no impulso às tarefas das Comissões e grupos de trabalho criados no âmbito do órgão deliberativo a que preside e na articulação de soluções consensuais a todos os Grupos Municipais.

2- Sem prejuízo das iniciativas que tenha por convenientes, o Grupo Municipal do CDS-PP tem inteira confiança na qualidade técnica, na integridade, na independência e na imparcialidade dos Auditores do Tribunal de Contas.

3- Os membros do GM do CDS-PP não têm qualquer responsabilidade direta no exercício das funções executivas que competem aos membros da Câmara Municipal.

4- Os membros do GM do CDS-PP acatarão as decisões do Tribunal de Contas e pugnarão pelo cumprimento das recomendações do Relatório de Auditoria definitivo.

5- Por respeito ao trabalho dos Auditores e pela salvaguarda do direito dos responsáveis a se pronunciarem e verem as suas respostas devidamente consideradas por quem de direito, o GM do CDS-PP reserva a sua pronúncia política para momento posterior ao da publicação do relatório definitivo, tendo já requerido o agendamento da discussão e da tomada de posição da Assembleia Municipal de Águeda sobre o documento, tão logo ele seja publicado.

6- Independentemente de outras considerações e da eventual efetivação de responsabilidades que advenha, podemos afirmar que o Relato de Auditoria a que tivemos acesso tem um enorme valor pedagógico, que convida à reflexão e à reavaliação, por todos os membros dos órgãos autárquicos, dos seus procedimentos e das suas práticas, não apenas neste, mas em todos os domínios da ação executiva, fiscalizadora ou deliberativa.

7- No caso concreto da matéria em apreço, veio chamar-nos a atenção para alterações legislativas relativamente recentes, cujos pormenores desconhecíamos e que urge cumprir, como as que resultam da entrada em vigor da Lei n.º 76/2017, de 18/08, que alarga até 5 o número de representantes da Assembleia Municipal a designar para o CMDF.

8- O GM do CDS-PP entende que essa é uma alteração que, pelas características físicas e demográficas do Município e pelo historial de incumprimento do CMDF reportado, vem criar uma oportunidade de melhoria, que será consubstanciada pela designação para essa comissão do número máximo de representantes das freguesias, pelo que já requeremos o agendamento dessa proposta para a próxima Sessão Ordinária da Assembleia Municipal.

9- Ainda sobre o Relato da Auditoria, foi pedida informação à Câmara Municipal e a outras fontes, que, não tendo sido toda recebida, ainda não nos permite tirar conclusões sobre algumas das matérias referidas no Relato.

10- Por exemplo, não temos conhecimento, nem nos foi confirmado, se alguma vez a Assembleia Municipal tomou conhecimento, discutiu ou aprovou o PMDFCI de Águeda, os POM, ou as respetivas avaliações e revisões, nem ficou definitivamente esclarecido se o devia ter feito e quando, pese embora considerarmos que é uma matéria relevante e que merece ser sempre apreciada, todos os anos, pelo que tencionamos tomar essa iniciativa em articulação com os outros GM e com a Mesa, nomeadamente em sede da Comissão Permanente da Assembleia.

11- Ainda sobre a temática dos incêndios, temos todos conhecimento, porque isso mesmo foi referido na Assembleia Municipal, por mais de uma vez, e também consta nas Atas das reuniões havidas para cumprimento do Direito de Oposição, que o GM do CDS-PP solicitou ao Sr. Presidente da Câmara a dinamização da criação de mais Unidades Locais de Proteção Civil.

12- Não compreendemos, nem aceitamos, que o Conselho Municipal de Proteção Civil não tenha reunido uma única vez em 2018, como foi dito e não desmentido na Assembleia Municipal, e que a apreciação do pedido de criação da ULPC feito pela União de Freguesias de Préstimo e Macieira de Alcôba, que é uma das freguesias com maior área e perigosidade de incêndios florestais, esteja há mais de meio ano sem resposta, nem compreendemos a atitude pouco didática e a natureza dos motivos que têm orientado a atuação Sr. Presidente da Câmara nesse processo.

Com os melhores cumprimentos,

Grupo Municipal do CDS-PP

*A Comissão Intermediária
do Ambiente
02.04.2019
o ambiente - a saúde - a vida*

Processo n.º 267/2018-AUDIT DA IX.1

Auditoria ao Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda – Audição dos responsáveis.

Dos Vereadores sem pelouros atribuídos, em representação do Partido Socialista, Paulo Alexandre Guerra de Azevedo Seara e António Manuel Gama Duarte.

Exma Sra Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas.
Dra Heïena Cruz Fernandes.

Em resposta ao que nos é solicitado, somos a referir que:

- 1) Na página 25, figura 4 “Entidades que constituem a CMDF de Águeda”, consta a UF de Águeda e Borralha que nunca fez parte desta Comissão conforme pode ser constatado nas atas da AM sobre a eleição de representantes da Freguesias. Efetivamente, o Presidente da UF de Águeda e Borralha no quadriénio 13-17, Paulo Alexandre Guerra de Azevedo Seara, assistiu a uma reunião, em 2017, não tendo nela qualquer participação ou votação e apenas assinando pelo facto de ter estado presente.
- 2) É do nosso inteiro desconhecimento o PMDFCI bem como o POM e, por consequência, os seus estados de execução.
- 3) Nunca nos foi facultada qualquer informação, escrita ou verbal, acerca do PMDFCI e do POM. Acerca da obtenção de informação neste processo, como noutros nesta Câmara, comungamos do Vosso sentimento expresso na página 46, “tarefa árdua, sujeita a eventuais inconsistências”.
- 4) Acerca de questões específicas como por exemplo, apoios concedidos à ABARDEF para a aquisição de equipamento de proteção individual para o combate a incêndios, solicitamos os comprovativos de aquisição que nunca nos foram facultados. Esta questão havia sido suscitada pela intervenção do Presidente da UF de Préstimo e Macieira de Alcoba que garantia que esses equipamentos tinham sido custeados por aquela UF e não pela CMA. Por indicação do Presidente da Câmara, a sua assessora entregou-nos o despacho de atribuição de subsídio (no valor de €5.000) e os estatutos da ABARDEF e informou da não existência dos comprovativos de aquisição daqueles equipamentos, ficando nós no desconhecimento de quem os custeou e se existe ou não qualquer documento de suporte a essa aquisição.
- 5) Relativamente à OPA de prédios rústicos, que nos parece uma medida estruturante e fundamental para a prevenção e combate aos incêndios florestais, temos absoluto desconhecimento que tenha alguma tradução prática.
- 6) Por não termos participado ou sequer termos sido auscultados ou posteriormente informados acerca dos planos em questão, não somos, de qualquer modo, responsáveis por eles ou sequer solidários com quem os aprovou e faz cumprir.

Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora
A/C Exma. Senhora Auditora-Coordenadora
Da Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Dra. Helena Cruz Fernandes

TRIBUNAL DE CONTAS

5232/2019
2019/4/2



Vossa referência:

Proc. Nº 26/2018 – AUDIT

DA IX.1

*A Exma. Juíza Relatora
e Coordenadora do Tribunal de Contas
03.04.2019
Helena Cruz Fernandes*

*Atto Sena Cruz Auditora
- Chefe, para análise
e preparação do acite
projeto do Relatório
3.4.2019
Helena Cruz*

Assunto: Auditoria do Tribunal de Contas ao Plano Municipal de Defesa da Floresta
Contra Incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda – Audição
dos responsáveis

Lúís Míguel Marques Vidal de Oliveira, *juiz* e *relator*,
com residência em *Águeda, Rua da Liberdade, nº 10, 4600-001 Águeda*, tendo
recebido citação para me pronunciar sobre as matérias constantes no Relato de
Auditoria referenciado em epígrafe, venho, nos termos e para os efeitos do disposto no
artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação em vigor, apresentar resposta
nos termos e com os fundamentos seguintes:

- 1- Fui Vereador da Câmara Municipal de Águeda, em representação do CDS-PP, entre 2013 e 2017, num executivo dominado pelo PS, que tinha 5 elementos em 7, tendo exercido funções em regime de não permanência e nunca tendo assumido pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata pelo exercício de funções executivas.
- 2- Enquanto representante da oposição, exerci as competências genéricas de membro do órgão executivo municipal, excluído do conhecimento das ações da Câmara e dos serviços municipais, condicionado, em regra, pelo acesso às propostas de deliberação com a antecedência mínima imposta pela lei, amiúde sem os elementos fundamentais para uma tomada de posição consciente e informada, sem resposta tempestiva e completa aos meus pedidos de informação e de documentos e, na generalidade dos casos, sem parecer jurídico escrito sobre a legalidade das propostas submetidas a deliberação, para além da mera confirmação de que mencionavam a legislação aplicável ou de que o órgão tinha competência para se pronunciar.

3- Sobretudo, exerci funções sem possibilidade real de intervir na execução das propostas aprovadas, de controlar a sua execução, ou de verificar, de forma eficaz e conclusiva, os resultados.

4- Não me foi pedida opinião sobre a distribuição de pelouros e delegação de poderes aos membros do executivo em regime de permanência e votei contra a proposta de distribuição que foi presente à primeira reunião do executivo, convocada irregularmente.

5- No período em apreço, por discordâncias de diversa ordem quanto ao destino dos dinheiros públicos, mas também pela forma como eram elaboradas as previsões de receitas e de despesas, que sistematicamente se traduziram em fracas taxas de execução, nunca aprovei as opções do plano e as propostas de orçamento, nem as respetivas revisões, nem os relatórios de contas anuais.

6- Não tive qualquer responsabilidade na não realização de reuniões obrigatórias, cuja convocação e fixação da ordem de trabalhos competem ao Presidente da Câmara.

7- Apesar de, por diversas vezes, ter questionado a maioria na Câmara sobre múltiplos assuntos relacionados com a proteção civil, o ordenamento, a floresta, os incêndios e os meios para os prevenir e combater, até à presente citação nunca fui chamado a pronunciar-me sobre o PMDFCI de Águeda, sobre os POM, ou sobre as respetivas revisões, nem enquanto Vereador, nem enquanto titular do direito de oposição, nem enquanto membro da Assembleia Municipal, função que presentemente exerço.

8- Lembro-me de me ter sido comunicada, informalmente, a aprovação do PMDFCI de Águeda, talvez em 2015, e de ter pedido cópia em formato digital, mas, após consulta à documentação que guardo, confirmei a certeza de que não me foi enviado, como aconteceu com muitos outros documentos que solicitei.

9- Enquanto cidadão, o Relato da Auditoria suscita-me consternação e perplexidades que, espero, deverão ser esclarecidas pelos efetivos responsáveis diretos pela coordenação, gestão, elaboração, execução, avaliação da execução, atualização e divulgação dos planos municipais mencionados, a quem, certamente, foi dada a mesma oportunidade de se pronunciarem que aqui uso, e que poderão prestar esclarecimentos que, por falta de elementos e desconhecimento dos factos, eu não consigo dar.

10- Também aguardo resposta completa aos esclarecimentos e documentos que, em 28 de Março, pedi à Câmara Municipal sobre a matéria que consta no Relato, dos quais recebi apenas parte, ainda insuficiente para aclarar todas as dúvidas que o Relato da Auditoria me suscita.

11- Enquanto membro da Assembleia Municipal, irei acompanhar atentamente a aplicação das recomendações do Relatório de Auditoria, uma vez publicado.

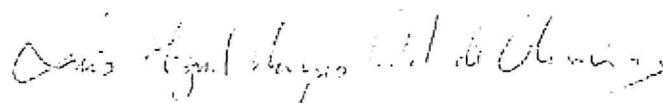
12- O CDS-PP, através do seu Grupo Municipal (GM), a que presido, já requereu ao Presidente da Assembleia Municipal de Águeda o agendamento da discussão do Relatório da Auditoria, em Sessão a realizar imediatamente após a sua publicação.

13- Sem prejuízo das recomendações que constam no documento a que tive acesso, nem da sua confidencialidade, o GM do CDS-PP requereu ao Presidente da Assembleia Municipal de Águeda o agendamento, para a próxima Sessão Ordinária, da votação de uma proposta de alargamento da representação da Assembleia no CMDF, que deverá passar a incluir 5 representantes de Freguesias designados pela Assembleia, devendo nele ter assento, pelo menos, um membro de cada um dos grupos municipais e, preferencialmente, representantes dos territórios com maior área e perigosidade de incêndio florestal, assim conferindo à CMDF maior representatividade, conhecimento e participação de interessados diretos e facilitando a transmissão de informação à Assembleia sobre as matérias e tarefas atribuídas a essa comissão.

14- O GM do CDS-PP voltou a solicitar ao Sr. Presidente da Câmara que dinamize a criação de Unidades Locais de Proteção Civil, sendo inaceitável que o Conselho Municipal de Proteção Civil não tenha reunido uma única vez em 2018, estando pendente, pelo menos, a apreciação do pedido de criação e reconhecimento da ULPC feito pela União de Freguesias de Préstimo e Macieira de Alcôba, que é uma das freguesias com maior perigosidade de incêndios florestais.

15- Manifesto-me ao inteiro dispor do Tribunal de Contas para prestar toda a colaboração e esclarecimentos que sejam considerados necessários, em matérias que sejam do meu conhecimento.

Com os melhores cumprimentos,



Luís Miguel Marques Vidal de Oliveira

EXMA JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA
TRIBUNAL DE CONTAS – DIREÇÃO -GERAL
A/C Exma Auditora –Coordenadora da DGTC
Dra. Helena Cruz Fernandes

TRIBUNAL DE CONTAS

5292/2019
2019/4/3



Proc. nº 26/2018- AUDIT

DA IX.1

Auditoria ao PMDFCI e POM do Município de Águeda

*A vossa resposta
aos pontos em questão
no relatório.
05.04.2019
D. Helena Cruz Fernandes*

*À Senhora Auditora -
Chefe, para análise
e preparação do auto-
projeto.*

17.4.2019

*A Aud. coord.
Helena Cruz Fernandes*

MARIA PAULA DA GRAÇA CARDOSO,

, já devidamente identificada no

supra citado relatório,

Vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13^ª da Lei 98/97 de 26 de agosto, na redação dada pela Lei 48/2006 de 29 de agosto,

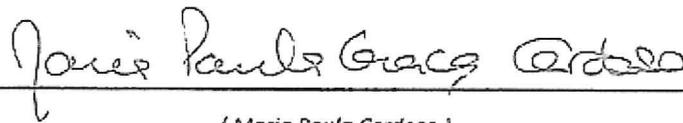
Apresentar a sua resposta, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. Fui vereadora no executivo do município de Águeda no mandato 2013-2017.
2. Cargo para o qual fui eleita em representação do PSD, numa lista em coligação com o CDS/PP, denominada- "Todos Somos Águeda".
3. O executivo era composto em exclusivo por elementos do PS, sendo que num total de 7 elementos, 5 (PS) tinham cargos executivos e 2 (1PSD e 1 CDS) não.
4. Exerci assim funções em regime de não permanência, nunca tendo tido a atribuição de qualquer pelouro. Por isto, nunca tive qualquer poder delegado ou qualquer outra responsabilidade direta.
5. Exerci assim a minha função no papel de oposição, papel que se consubstancia em competências genéricas, que procurei exercer com rigor .
6. O exercício da oposição revelou-se difícil, quer porque as propostas de deliberação levadas a reunião de executivo , chegavam com a antecedência mínima imposta por lei, dificultando uma análise mais profunda e mais cuidada, quer porque vinham algumas vezes desacompanhadas de elementos imprescindíveis a uma boa tomada de decisão, quer ainda porque quando se solicitavam documentos o seu envio era na maior parte dos casos intempestivo.
7. Assim não tive de facto possibilidade real de executar as propostas aprovadas, nem qualquer controlo na sua execução ou verificação, bem como não tive qualquer responsabilidade na sua monitorização, fiscalização ou avaliação dos resultados.

8. Não tive qualquer papel ou responsabilidade na atribuição dos pelouros nem na delegação de poderes/competências .
9. Logo, não tive qualquer responsabilidade na não realização de reuniões ou de outros atos de natureza obrigatória, cuja convocação e fixação da ordem de trabalhos competem ao Presidente da Câmara.
10. O relatório em questão refere-se ao período do mandato compreendido entre 2015-2017.
11. Neste período, nem em qualquer outro, foi levado ao meu conhecimento o PMDFCI , facto aliás que resulta do próprio relatório a pag. 42 , 2º paragrafo.
12. Logo, nunca fui chamada a pronunciar-me sobre ele (PMDFCI), nem sobre o POM, nem sobre as eventuais revisões mencionadas no relatório. E não o fui nem enquanto vereadora, nem enquanto titular do direito de oposição.
13. Não tenho assim qualquer possibilidade de me pronunciar, para além do atrás exposto, não podendo, no entanto, deixar de manifestar a minha perplexidade por algumas constatações e recomendações feitas.

Pese embora não ter qualquer responsabilidade no que consta do relato, estou disponível para qualquer informação, colocando-me ao dispor para todo e qualquer esclarecimento que seja considerado necessário.

Águeda , 1 de Abril de 2019



(Maria Paula Cardoso)

Maria Luísa Leite de Carvalho

TRIBUNAL DE CONTAS

5017/2019
2019/3/29



Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Da República, 65
1050-189 LISBOA

26 de Março de 2019

R.C/AR

809/2019 de 20.03

VIRefª Proc. Nº 26/2018 – AUDIT

DA IX.1 Unidade Residencial CERCIAG

Assunto: Auditoria ao Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e respetivo Plano Operacional do Município de Águeda – Audição dos responsáveis

*À Exma. Ass. Municipal
e Assembleia Municipal
02.04.2019
O Município de Águeda
Luísa Leite de Carvalho*

*At. António Araújo -
Câmara Municipal de Águeda
Preparação de audiência
16.03.2019
A Ass. Municipal*

Exmo. Senhor

Aceite os melhores cumprimentos.

Por referência ao processo epigrafado, e nos termos da legislação aplicável, cumpre-me informar V. Exa. que renunciei ao mandato de vereadora sem pelouro pelo Partido Social Democrata, na Câmara Municipal de Águeda, em Outubro de 2018.

Durante o período em que exerci funções de vereadora sem pelouro (de Outubro de 2017 a Outubro de 2018), o PMDFCI não foi levado, a qualquer título e sob qualquer forma, a reunião do executivo, excepção feita a uma Proposta de Acesso à linha de crédito no âmbito da RSFGC (Redes Secundárias de Faixas de Gestão de Combustíveis) a efectuar pela Câmara Municipal de Águeda.

Disponível para qualquer esclarecimento que entenda pertinente,

Creia-me com toda a consideração.

Atentamente

Luísa Carvalho



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

*A Comissão para a análise
o encaminhamento do processo
03.04.2019
o Assistent. Técnico
Luis...*

SUA REFERÊNCIA
S 8036/2019

SUA COMUNICAÇÃO DE
20-mar-2019

NOSSA REFERÊNCIA
19441/2019/GAQ

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

Na sequência da receção, a 21 de março de 2019, 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, conforme referido no ponto «1. Introdução», na página 9, do Relatório, no âmbito da auditoria foram ouvidos responsáveis do ICNF, referindo ainda que a «*análise da intervenção do ICNF no âmbito dos PMDFCI efetua-se no relatório global da ação, constando deste relato parcelar algumas referências à sua atuação relativamente ao PMDFCI do Mda*». Registe-se ter sido afirmado coisa análoga no relatório n.º 1/2019, do Tribunal de Contas, referente ao mesmo assunto, mas sobre o Município de Pombal.

Assim, e analisado o aludido documento, temos a informar:

1. Parágrafo 1, do ponto 5. Conclusões – sugere adequar o texto:
 - a) Onde se lê «*entrou em vigor em abril de 2015*» passe a constar «*foi aprovado pelo ICNF em 29-abril-2015*»;
2. Parágrafo 4, do ponto 5. Conclusão – importa esclarecer:
 - a) À data do período auditado, 2015 a 2017, 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, que foi alterado e republicado pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto;
 - b) De acordo com o disposto no n.º 1, alínea p), do art.º 3º-C, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na redação que lhe é dada pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, foram então adicionados novos representantes na comissão municipal de defesa da floresta, a referir «*Um representante da Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP, S. A.), um representante do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), e dois representantes dos concessionários da distribuição.*»;
 - c) Até essa data a presença das entidades gestoras de infraestruturas transporte e de redes de energia nas reuniões de CMDF apenas se fazia por convite, uma vez que não integravam formalmente a referida comissão.



Por último 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,

p/ O Presidente do Conselho Diretivo

Rogério Rodrigues

Rui Pombo
Membro do Conselho Diretivo

Assunto: RE: AUDITORIA AO PLANO MUNICIPAL DA FLORESTA CONTRA INCENDIOS E RESPETIVO PLANO OPERACIONAL DO MUNICIPIO DE AGUEDA - AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

De: Tribunal de Contas - Geral <GERAL@tcontas.pt>

Enviada: 8 de abril de 2019 09:29

Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>

Cc: Helena Fernandes <helenafernandes@tcontas.pt>

Assunto: FW: AUDITORIA AO PLANO MUNICIPAL DA FLORESTA CONTRA INCENDIOS E RESPETIVO PLANO OPERACIONAL DO MUNICIPIO DE AGUEDA - AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

De: Gil Nadais <

Enviada: 7 de abril de 2019 13:48

Para: Tribunal de Contas - Geral <GERAL@tcontas.pt>

Assunto: Fwd: AUDITORIA AO PLANO MUNICIPAL DA FLORESTA CONTRA INCENDIOS E RESPETIVO PLANO OPERACIONAL DO MUNICIPIO DE AGUEDA - AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Subject: AUDITORIA AO PLANO MUNICIPAL DA FLORESTA CONTRA INCENDIOS E RESPETIVO PLANO OPERACIONAL DO MUNICIPIO DE AGUEDA - AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Excelêntissima Juíza Conselheira Relatora

Dra. Helena Cruz Fernandes

Apresentano as minhas desculpas por só agora estar a responder mas afazeres profissionais no estrangeiro conduziam a que só esta semana ivesse acesso ao relatório.

Analisado o documento, que agradecemos o seu envio, informamos que consideramos que deve ser remetido aos Srs. Vereadores do mandato anterior Jorge Almeida e Edson Santos, à ocorrência dos fatos respetivamente responsável pela Proteção Civil e Responsável pela área financeira da Autarquia, através de delegação de competências, em devido tempo exaradas. Reforçamos esta nossa opinião porque no momento são, respetivamente Presidente e Vice-Presidente da Autarquia e, estou certo, poderão retirar ilações valiosas para a sua ação.

Com os melhores cumprimentos

--
Gil Nadais

--
Gil Nadais

Email secured by Check Point