



AUDITORIA

**APOIOS À LUTA
CONTRA O
NEMÁTODO DA
MADEIRA DO
PINHEIRO**

7³
9⁴ 3⁴ 5⁹
6⁴ 2¹ 1⁶ 5⁹
TRIBUNAL
DE CONTAS
9⁴ 5² 4⁴ 7⁷
2⁹ 3¹ 8⁴ 7⁷



Tribunal de Contas

Auditoria aos apoios à luta contra o nemátodo da madeira do pinheiro

Relatório



Tribunal de Contas

ÍNDICE

ÍNDICE.....	5
ÍNDICE DE QUADROS	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	6
ÍNDICE DE FIGURAS.....	6
SIGLAS	7
FICHA TÉCNICA	8
1 - SUMÁRIO	9
1.1 - CONCLUSÕES.....	9
1.2 - RECOMENDAÇÕES	12
2 - INTRODUÇÃO.....	14
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO.....	14
2.2 - ENTIDADES ENVOLVIDAS	14
2.3 - SÍNTESE METODOLÓGICA	15
2.4 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	16
2.5 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	16
3 - PARTE EXPOSITIVA.....	17
3.1 - ÁREA FLORESTAL NACIONAL.....	17
3.2 - NEMÁTODO DA MADEIRA DO PINHEIRO.....	19
3.3 - PLANO DE AÇÃO NACIONAL PARA CONTROLO DO NEMÁTODO DA MADEIRA DO PINHEIRO (PANCNMP)	21
3.4 - APOIOS FINANCEIROS À LUTA CONTRA O NMP.....	25
3.5 - ENQUADRAMENTO DOS APOIOS NA LUTA CONTRA O NMP NO PRODER	27
3.5.1 - Plano financeiro	28
3.5.2 - Sistemas de informação.....	30
3.6 - CONTROLO EXERCIDO.....	31
3.7 - EXECUÇÃO DA TIPOLOGIA “CONTROLO DO NMP”	36
3.7.1 - Execução material.....	36
3.7.2 - Execução financeira	38
3.7.3 - Execução por NUTs	39
3.8 - ANÁLISE DOS PROCESSOS	40
3.8.1 - Análise dos pagamentos.....	40
3.8.2 - Análise das operações	41
4 - VERIFICAÇÕES COMPLEMENTARES	51
4.1 - PLANO DE GESTÃO DE RISCOS.....	51
4.2 - ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES ANTERIORES FORMULADAS PELO TC	52
5 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	52
6 - EMOLUMENTOS.....	52
7 - DETERMINAÇÕES FINAIS.....	53
ANEXOS	55
ANEXO I - DECISÕES DA CE AO ABRIGO DA DIRETIVA 2000/29/CE, DO CONSELHO, DE 8 DE MAIO (CONTROLO DO NMP)	56

ANEXO II - APOIOS DO FUNDO FLORESTAL PERMANENTE CONCEDIDOS ENTRE 2007 E 2012 NO ÂMBITO DE PROGRAMAS DE CONTROLO, ERRADICAÇÃO E INVESTIGAÇÃO DO NMP	57
ANEXO III – APOIOS DO FUNDO FLORESTAL PERMANENTE CONCEDIDOS ENTRE 2013 E 2015 NO ÂMBITO DE PROGRAMAS DE CONTROLO E ERRADICAÇÃO DO NMP	58
ANEXO IV – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	59

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - AMOSTRA DE OPERAÇÕES	16
QUADRO 2 - ENQUADRAMENTO DA TIPOLOGIA “CONTROLO DO NEMÁTODO DA MADEIRA DO PINHEIRO”	28
QUADRO 3 - AVISOS DE ABERTURA QUE ENVOLVEM A SUBAÇÃO 2.3.3.3	37
QUADRO 4 - DISTRIBUIÇÃO ANUAL DA DESPESA NMP NO PERÍODO PROGRAMAÇÃO 2007-2013	38
QUADRO 5 - AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTO / DECLARAÇÕES DE DESPESA	41
QUADRO 6 - INVESTIMENTOS DA OPERAÇÃO Nº 5404	49

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PERCENTAGEM DE SUPERFÍCIE ARBORIZADA SEGUNDO O REGIME DE PROPRIEDADE, NA UE-27, EM PORTUGAL CONTINENTAL E NOUTROS PAÍSES	18
GRÁFICO 2 - PESO DA DESPESA PAGA NMP POR REGIÃO NO PERÍODO 2007/2013	39
GRÁFICO 3 - PESO DA DESPESA PAGA NMP POR REGIÃO EM 2015	39

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - NEMÁTODO DA MADEIRA DO PINHEIRO - <i>BURSAPHELENCHUS XYLOPHILUS</i>	19
FIGURA 2 - LONGICÓRNEO DO PINHEIRO - <i>MONOCHAMUS GALLOPROVINCIALIS</i>	20
FIGURA 3 - EVOLUÇÃO DA ÁREA DE PORTUGAL CONTINENTAL E ESPANHA AFETADA PELO NEMÁTODO DA MADEIRA DO PINHEIRO	22



Tribunal de Contas

SIGLAS

Sigla	Denominação
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AG	Autoridade de Gestão
AP	Autorização de Pagamento
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CE	Comissão Europeia
DGADR	Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAV	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária
DG SANCO	Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores da Comissão Europeia
DRAP	Direção Regional de Agricultura e Pescas
EM	Estado-Membro
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu de Garantia Agrícola
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola
FFP	Fundo Florestal Permanente
FITO	Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal
GNR	Guarda Nacional Republicana
ha	hectare
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGAMAOT	Inspecção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
LI	Local de Intervenção
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
NIFAP	Número de Identificação do Beneficiário no Sistema de Informação do IFAP
NMP	Nemátodo da Madeira do Pinheiro
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
NIF	Número de Identificação Fiscal
OE	Orçamento do Estado
PA	Pedido de Apoio
PAC	Política Agrícola Comum
PANCNMP	Plano de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro
PEN	Plano Estratégico Nacional
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PDRc	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente
PP	Pedido de Pagamento
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente
PROLUNP	Programa Nacional de Luta Contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REPHRAME	<i>Research Extending Plant Health Risk And Monitoring Evaluation</i>
SFC	Sistema de Informação da Comissão Europeia
SIIFAP	Sistema de Informação do IFAP
SIProDER	Sistema de Informação do PRODER
ST	Secretariado Técnico
UE	União Europeia
UITM	Unidades Industriais de Tratamento da Madeira
ZA	Zona Afetada
ZIF	Zona de Intervenção Florestal
ZT	Zona Tampão

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa de Auditoria: Paula Furtado Martinho Maria Fátima Fernandes	Técnica Verificadora Superior Principal Inspetora	Gestão Engenheira Agrónoma
Apoio Administrativo e Informático: Magda Filipe, Assistente Técnica		
Coordenação: Júlio Gomes Ferreira, Auditor Chefe		
Coordenação Geral: Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora		



1 - SUMÁRIO

A auditoria teve por objeto a apreciação da aplicação dos recursos financeiros afetos ao "Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro", no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental relativo ao período de programação 2007-2013 (PRODER), com enfoque na avaliação dos resultados alcançados aos níveis físico e financeiro, nos sistemas de informação e controlo e na análise da legalidade e regularidade das operações.

1.1 - Conclusões

Enquadramento da ação

1. Portugal tem uma das mais elevadas taxas de florestação da União Europeia, representando o sector florestal cerca de 2 % do Produto Interno Bruto e de 11 % das exportações, assegurando mais de 117.000 postos de trabalho diretos. De acordo com dados do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, no ano de 2010 a floresta ocupava cerca de 3,1 milhões de ha, o que corresponde a 35,4% do território nacional (**cf. ponto 3.1**);
2. A floresta portuguesa é predominantemente privada, situação evidenciada no estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e que contrasta com o facto de cerca de 82% das florestas mundiais serem detidas por entidades públicas (**cf. ponto 3.1**);
3. Entre 1995 e 2010, ocorreu uma diminuição de cerca de 4,6% na área florestal nacional, a qual se ficou a dever principalmente a três fatores: conversão dos solos de uso florestal para uso urbano, incêndios florestais e realização de cortes de pinheiros bravos. A área desta espécie florestal foi reduzida em 263 mil ha (-27%) neste período (**cf. ponto 3.1**);
4. O nemátodo da madeira do pinheiro é um organismo microscópico causador da doença da murchidão dos pinheiros, sendo a espécie mais suscetível o pinheiro bravo. A sua elevada nocividade, traduz-se em impactes ecológicos e socioeconómicos importantes, razão porque é considerado como um dos mais graves problemas fitossanitários ao nível europeu e mundial (**cf. ponto 3.2**);
5. Esta doença surge em Portugal pela primeira vez em 1999 na península de Setúbal e desde então têm vindo a ser estabelecidas estratégias de atuação dirigidas ao controlo e erradicação do nemátodo da madeira do pinheiro e do seu inseto vetor, o longicórneo do pinheiro, numa primeira fase através do Programa Nacional de Luta Contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro e, a partir de 2008, dos Planos de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro, executados sob coordenação da autoridade florestal nacional e regularmente auditados pela Comissão Europeia (**cf. pontos 3.2 e 3.3**);
6. A deteção da doença conduziu à imposição de medidas extraordinárias de proteção fitossanitária ao país, pela União Europeia, por forma a minimizar o risco da sua dispersão, incluindo o recenseamento e a eliminação de todas as coníferas hospedeiras com sinais de declínio, monitorização do inseto vetor, tratamento industrial da madeira e testes laboratoriais. Nestas ações têm intervindo um conjunto alargado de entidades do setor público, bem como organizações de produtores florestais, prestadores de serviços e operadores económicos com responsabilidade no setor florestal (**cf. ponto 3.3**);

7. Os principais apoios financeiros comunitários à luta contra o nemátodo da madeira do pinheiro, através do então FEOGA-Garantia e do atual FEAGA, foram atribuídos ao abrigo do art.º 23º da Diretiva do Conselho n.º 2000/29/CE, de 8 de maio, tendo as participações sido estabelecidas sob a forma de Decisões da Comissão Europeia. No período de programação 2007-2013, estes apoios foram também veiculados através do PRODER, financiado pelo FEADER. Dos apoios exclusivamente nacionais salienta-se os atribuídos pelo Fundo Florestal Permanente (**cf. ponto 3.4**).

Sistemas de informação

8. O Sistema de Identificação de Parcelas, gerido pelo IFAP e utilizado pelas DRAP no âmbito do controlo administrativo dos pedidos de apoio não permite a identificação das parcelas incluídas na Reserva Ecológica Nacional, sendo a análise deste regime efetuada exclusivamente com base nas declarações dos promotores (**cf. ponto 3.5.2**);
9. O Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal, gerido pelo ICNF, contém os registos das ações de prospeção, monitorização e erradicação apoiadas pelo PRODER. Os procedimentos para este registo, de caráter obrigatório, foram fixados num guião produzido pela autoridade florestal em 2009, não existindo um documento similar aplicável ao PDR 2020. As entidades intervenientes na gestão e no controlo do nemátodo da madeira do pinheiro não têm acesso a esse Sistema, não obstante este se revelar de grande utilidade, designadamente para o controlo administrativo (**cf. ponto 3.5.2**).

Controlo exercido

10. Um controlo de qualidade realizado pelo IFAP não respeitou integralmente as normas internas aplicáveis, nomeadamente no tocante à audiência prévia, integração dos resultados em relatório global e formulação de recomendações à DRAP; acresce o facto de terem sido pagos a mais € 8.523,97, em virtude de na aprovação da operação objeto de controlo ter sido excedido o limite máximo do apoio estabelecido na Portaria 1137-D/2008, de 9 de outubro (**cf. ponto 3.6**);
11. Os técnicos das DRAP Centro e Lisboa e Vale do Tejo, afetos aos controlos administrativos e “in loco” das operações respeitantes ao nemátodo da madeira do pinheiro, receberam formação genérica para a análise dos pedidos de apoio e de pagamento, embora tenha sido reconhecida a necessidade de formação específica no âmbito do controlo dos agentes bióticos nocivos (**cf. ponto 3.6**).

Execução

12. O aviso de abertura do concurso n.º 05-233-2011, de 10 de maio, “Valorização ambiental dos espaços florestais”, não indicava a dotação orçamental, não observando cabalmente o disposto no artigo 16º da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro (**cf. ponto 3.7.1**);
13. Foram aprovadas no âmbito do PRODER, até 31/12/2015, 54 operações, de um total de 92 submetidas, das quais 51 operações com execução. Das operações aprovadas, 50 (92,6%) foram submetidas por entidades de direito privado e apenas 4 (7,4%) foram apresentadas por entidades públicas (**cf. ponto 3.7.1**);



14. A despesa pública acumulada a 31 de dezembro de 2015, no controlo do nemátodo da madeira do pinheiro ascendeu a cerca de € 8,5 milhões, sendo € 7,2 milhões do FEADER (84,4%) e € 1,3 milhões do OE (15,6%) (cfr. ponto 3.7.2);
15. A despesa paga está maioritariamente concentrada na região Centro, com 70,2% no período de programação, e de 89,6%, só no ano de 2015, seguindo-se as regiões do Alentejo e Lisboa e Vale do Tejo, com um peso bastante inferior. Na região Centro situa-se o principal beneficiário dos apoios em apreço, com 7 operações aprovadas, recebendo cerca de 54% do total dos apoios atribuídos no período 2007-2013 (cfr. ponto 3.7.3).

Análise de processos

16. Da análise dos pagamentos efetuados pelo IFAP aos beneficiários resulta que os montantes apurados conferem com os montantes autorizados e pagos, tendo sido transferidos para as contas bancárias específicas dos beneficiários; estes pagamentos foram declarados à Comissão Europeia com vista ao seu reembolso (cfr. ponto 3.8.1);
17. A AG procedeu à hierarquização dos pedidos de apoio, por ordem decrescente da pontuação obtida, de acordo com o Regulamento da subação 2.3.3.3 e das pontuações fixadas nos avisos dos concursos, os quais não previam a possibilidade de pontuar operações com mais de uma tipologia de investimento o que veio a ocorrer num pedido de apoio analisado pela DRAP Centro (cfr. alínea c) do ponto 3.8.2.1);
18. As condicionantes fixadas nos contratos não estavam harmonizadas, registando-se que a DRAP Lisboa e Vale do Tejo não estabeleceu as mesmas que a DRAP Centro em operações da mesma natureza. Num caso, a DRAP Lisboa e Vale do Tejo também não se certificou do cumprimento de uma condicionante contratualmente estabelecida (cfr. alíneas e) e f) do ponto 3.8.2.1);
19. Um pedido de apoio analisado pela DRAP Centro foi aprovado e contratado por mais € 8.104,72, considerando o financiamento de duas tipologias de investimento a 100%, não obstante os níveis de apoio legalmente estabelecidos serem de 100% no controlo do nemátodo da madeira do pinheiro e de 60% no controlo de espécies invasoras lenhosas (cfr. alínea d) do ponto 3.8.2.1);
20. Na mesma operação o total de pagamentos afeto ao controlo do nemátodo da madeira do pinheiro foi de € 52.312,57, quando deveria ter sido de € 51.999,46. Por sua vez, a despesa validada no controlo das espécies invasoras lenhosas foi de € 13.940,31, quando o valor correto era de € 14.253,42, tendo o pagamento sido incorretamente efetuado a uma taxa de financiamento de 100%. Em consequência destes erros, foram pagos a mais € 5.701,37 (cfr. alínea a) do ponto 3.8.2.2);
21. Numa operação analisada pela DRAP LVT, os pedidos de pagamento apresentavam-se incompletos, no tocante aos manifestos de exploração florestal, aos registos no Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal e à comprovação das receitas obtidas com a venda de material lenhoso. As despesas com pessoal e combustíveis não estavam devidamente justificadas, não atenderam a critérios de coerência técnica e financeira e excederam em € 9.356,36 os valores aprovados no pedido de apoio (cfr. alínea b) do ponto 3.8.2.2).

Verificações complementares

22. Não há evidência de que o “Plano de riscos de corrupção e infrações conexas” da Autoridade de Gestão do PRODER, que data de 2011, tenha sido objeto de monitorização periódica. O Plano da AG do PDR 2020 foi concluído no decurso da presente auditoria (**cfr. ponto 4.1**).

1.2 - Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, e tendo presente que os apoios para o controlo do nemátodo da madeira do pinheiro têm continuidade no PDR 2020, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

a) À Autoridade de Gestão do PDR 2020

1. Garantir que os anúncios de abertura dos concursos contêm todos os elementos legalmente estabelecidos;
2. Elaborar e divulgar normas para a análise de operações que envolvam mais do que uma tipologia de investimento, de modo a garantir equidade de tratamento dos pedidos de apoio;
3. Definir e difundir regras para a análise de operações que envolvam investimentos com diferentes níveis de financiamento e promover a correta parametrização do sistema de informação;
4. Estabelecer e divulgar normas orientadoras sobre as condicionantes a fixar nos termos de aceitação, tendo em vista a sua harmonização, com adaptação do sistema de informação;
5. Promover, em articulação com o ICNF, as DRAP e o IFAP, ações de formação específica dirigidas aos técnicos que executam os controlos administrativos e “in loco” no domínio dos agentes bióticos nocivos.

b) Ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

1. Obter informação de forma sistemática sobre a Reserva Ecológica Nacional, em moldes a definir com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e equacionar a sua integração no sistema de identificação das parcelas;
2. Assegurar que os controlos de qualidade sobre os controlos “in loco” observam os normativos internos aplicáveis;
3. Proceder à regularização dos montantes indevidamente pagos no âmbito das operações n.º 4799, n.º 33216 e n.º 5404, no valor de € 8.523,97, de € 5.701,37 e de € 9.356,36, respetivamente.



c) Ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

1. Atribuir perfis de consulta ao Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal à Autoridade de Gestão do PDR 2020, às DRAP e ao IFAP;
2. Atualizar, em articulação com a Autoridade de Gestão do PDR 2020, o guião com as orientações dirigidas aos beneficiários dos apoios, sobre a execução das ações de controlo do nemátodo da madeira do pinheiro, bem como sobre o carregamento de dados no Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal;

d) À Direção Regional de Agricultura e Pescas de LVT

1. Assegurar que os pedidos de apoio contêm toda a informação legalmente exigida;
2. Assegurar a correta instrução dos pedidos de pagamento e a correspondente análise técnico/financeira;
3. Confirmar o efetivo cumprimento das condicionantes fixadas nos termos de aceitação.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Âmbito e objetivos da ação

Do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas para o ano de 2016 consta uma auditoria subordinada aos apoios à luta contra o nemátodo da madeira do pinheiro.

A ação tem a natureza de auditoria de Projeto ou Programa, incidindo sobre a execução dos apoios do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) no território do continente, enquadrados na tipologia de investimento “Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro”, da subação n.º 2.3.3.3 - “Proteção contra agentes bióticos nocivos”, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental relativo ao período de programação 2007-2013 (PRODER), em articulação com a implementação do Plano de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (PANCNMP).

Foi estabelecido como objetivo geral apreciar a aplicação dos recursos financeiros afetos ao "Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro", com enfoque na avaliação dos resultados alcançados aos níveis físico e financeiro, nos sistemas de informação e controlo e na análise da legalidade e regularidade das operações.

2.2 - Entidades envolvidas

A auditoria desenvolveu-se, numa primeira fase, junto da Autoridade de Gestão (AG) do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR 2020)¹, que assumiu as atribuições, os direitos e as obrigações da AG do PRODER. Posteriormente foram envolvidas as seguintes entidades com funções atribuídas na execução e no controlo do PRODER:

- ◆ Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), entidade responsável pela realização dos controlos “ex post” a beneficiários de apoios financiados pelo FEADER;
- ◆ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), organismo pagador do FEADER;
- ◆ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)², enquanto autoridade florestal nacional, à qual incumbe a coordenação e a execução de ações de caráter fitossanitário para a área florestal;
- ◆ Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP) do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo³ na qualidade de intervenientes na gestão do PRODER, competindo-lhes efetuar os controlos administrativos, designadamente a análise e emissão de parecer sobre os pedidos de apoio (PA) e a análise dos pedidos de pagamento (PP), bem como os controlos “in loco”.

¹ A estrutura de missão do atual PDR 2020 foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2014, de 30 de outubro.

² Criado pelo Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, por fusão entre a Autoridade Florestal Nacional e o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

³ DRAP com intervenção nas operações englobadas na amostra, **cfr. ponto 2.3.**



2.3 - Síntese metodológica

A auditoria foi realizada em conformidade com os princípios, normas e procedimentos constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Procedeu-se ao estudo dos principais normativos e trabalhos produzidos sobre a execução do PRODER e dos apoios em análise, realizaram-se entrevistas com os auditados e foi avaliado o sistema de controlo através do levantamento dos circuitos de atribuição dos apoios às operações abrangidas, desde a sua submissão até ao seu pagamento, mediante a realização de testes de procedimento e de conformidade.

Foi ainda verificado o enquadramento destes apoios no PANCNMP⁴, com análise dos respetivos relatórios de execução anual, remetidos à CE⁵ e ainda dos relatórios das missões da Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores da CE (DG SANCO)⁶ que avalia regularmente a situação do NMP em Portugal.

Na presente auditoria foram considerados dois universos para a realização das verificações: os movimentos de receita⁷, analisados na totalidade, e os movimentos de despesa, considerando duas amostras representativas, de pagamentos e de operações.

Com base na listagem global dos pagamentos relativos à tipologia “Controlo do NMP”, até 31 de dezembro de 2015, totalizando € 8.489.806,26, foi extraída uma amostra através de método não estatístico⁸, tendo sido selecionadas as operações com execução em 2015, num total de 16⁹, envolvendo uma despesa pública de € 4.081.117,51 (sendo € 3.465.182,52 do FEADER e € 615.934,99 do OE) e representando 48% do total dos pagamentos.

A amostra de pagamentos inclui todos os movimentos ocorridos em 2015 relativos às 16 operações, respeitando a 19 transações, traduzidas em 17 pagamentos e 2 recuperações, bem como os pagamentos relativos às operações selecionadas ocorridos em anos anteriores.

Assim, a amostra de pagamentos, no valor total de € 3.358.319,04, representa 39,6% da despesa pública no controlo do nemátodo (€ 8.489.806,26), respeitando a 30 transações, sendo 28 pagamentos (€ 3.820.041,05) e 2 recuperações (€ 461.722,01).

A análise efetuada sobre esta amostra incidiu sobre a intervenção do IFAP enquanto organismo pagador do FEADER, sendo objeto de verificação os procedimentos executados desde o apuramento do apoio (liquidação) até à transferência para os beneficiários, e posterior comunicação à Comissão Europeia, para efeitos de reembolso.

A partir da base de pagamentos já indicada, foi selecionada uma amostra de 5 operações¹⁰, envolvendo uma despesa pública de € 2.410.566,61, representando 28,4%¹¹ do montante total pago na tipologia “Controlo do NMP”, com base nos seguintes critérios:

⁴ Abrange as vertentes “prospecção e amostragem”, “gestão do declínio”, “fiscalização e controlo”, “tratamento do material lenhoso”, “sensibilização” e “investigação”.

⁵ O último relatório foi elaborado em 26/02/2016 e respeita ao ano de 2015.

⁶ A DG SANCO passou a ser designada, a partir de 2015, Direção-Geral da Saúde e Segurança Alimentar (DG SANTE).

⁷ Fluxos financeiros provenientes da CE com base nos montantes declarados por Portugal.

⁸ Por o universo das transações não permitir a utilização eficaz do método estatístico.

⁹ Existiam efetivamente 17 operações, mas uma tinha sido anulada.

¹⁰ Representam 31,3% do total de operações com pagamentos em 2015.

¹¹ € 2.410.566,61 / € 8.489.806,26 x 100.

Quadro 1 - Amostra de operações

Ordem de seleção das operações	N.º operação	Critério aplicado (alínea)	Designação do critério
1	37654	alínea a)	Inclusão das operações materialmente mais relevantes, não excedendo 2 operações por beneficiário
2	38047	alínea b)	Inclusão da operação com recuperações
3	29689	alínea a)	Inclusão das operações materialmente mais relevantes, não excedendo 2 operações por beneficiário
4	5404	alínea a)	Inclusão das operações materialmente mais relevantes, não excedendo 2 operações por beneficiário
5	33216	alínea c)	Inclusão de, pelo menos, uma operação executada por um beneficiário público
Total despesa pública selecionada: € 2 410 566,61			

Fonte: IFAP

A análise destas operações envolveu a verificação dos processos desde a submissão do pedido de apoio até ao apuramento dos montantes a pagar, e respetivo controlo, e ocorreu junto da AG e das respetivas DRAP.

2.4 - Condicionantes e limitações

Não se verificaram condicionantes nesta auditoria, registando-se, de um modo geral, a cooperação por parte das entidades envolvidas no que respeita aos meios necessários ao adequado desenvolvimento dos trabalhos.

No entanto, é de reportar a não disponibilização de informação pelo IFAP respeitante aos pagamentos efetuados ao abrigo das decisões da Comissão Europeia indicadas no **Anexo I**, que impediu o apuramento da execução neste âmbito. O IFAP, no âmbito do contraditório, veio remeter alguns elementos, o que não é suscetível de suprir a limitação enunciada.

2.5 - Exercício do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado à Autoridade de Gestão do PDR 2020, à Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas e às Direções Regionais de Agricultura e Pescas do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo.

Apenas se pronunciaram a Autoridade de Gestão do PDR 2020, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, cujas respostas, nas partes pertinentes, foram integradas no texto do relatório, constando na íntegra do **Anexo IV**, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.



3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - Área florestal nacional

Portugal tem uma das mais elevadas taxas de florestação da União Europeia (UE), representando o sector florestal cerca de 2 % do Produto Interno Bruto e de 11 % das exportações, assegurando mais de 117.000 postos de trabalho diretos¹².

O 6º Inventário Florestal Nacional¹³ apresenta os dados relativos à evolução do uso dos solos em Portugal continental para os anos de 1995, 2005 e 2010, verificando-se que neste último ano a floresta ocupava cerca de 3,1 milhões de ha, o que corresponde a 35,4% do território nacional, sendo o uso do solo predominante¹⁴.

A área florestal compreendia 145.635 ha em regeneração, 41.010 ha de área ardida, 25.356 ha de área cortada (em ambos os casos espetáveis de regeneração) e 2.942.800 ha de área arborizada (povoamentos florestais¹⁵).

As três espécies dominantes na área de uso florestal em Portugal continental são o eucalipto que ocupa cerca de 26% (812 mil ha), de seguida o sobreiro com aproximadamente 23% (737 mil ha) e o pinheiro-bravo com igualmente 23% (714 mil ha).

As espécies resinosas (pinheiro-bravo e pinheiro-manso) representam 31% da floresta portuguesa e as espécies folhosas (eucalipto, sobreiro, azinheira, carvalho e castanheiro) 69%.

Entre 1995 e 2010, ocorreu uma diminuição de cerca de 4,6% na área florestal, a qual se ficou a dever em grande parte a três fatores: conversão dos solos de uso florestal para uso urbano, incêndios florestais e a realização de cortes de pinheiros-bravos¹⁶. Estes cortes estiveram associados à ocorrência de doenças como a marchidão do pinheiro, a qual obrigou à realização de cortes excecionais no pinhal-bravo, por imposição dos regulamentos fitossanitários. Com efeito, naquele período, a área de pinheiro-bravo foi reduzida em cerca de 263 mil ha, o que corresponde a aproximadamente 27%¹⁷.

Portugal é um dos países do mundo com menor percentagem de florestas públicas, constituindo as matas afetadas aos serviços do Estado, das autarquias locais, ou entidades na sua esfera, apenas cerca de 2,4% da superfície de espaços florestais do Continente. As matas nacionais sob jurisdição do ICNF correspondem a 5,8% da floresta pública, existindo um conjunto significativo de propriedades administradas por outras entidades do Ministério da Agricultura, de outros ministérios e empresas de capital público.

¹²Fonte: Plano Nacional de Sensibilização 2016 (ICNF).

¹³“Áreas dos usos do solo e das espécies florestais de Portugal continental”, IFN6, Resultados preliminares publicados pelo ICNF em fevereiro de 2013.

¹⁴Ascendem, no entanto, a 64% os espaços florestais (terrenos ocupados com floresta, matos, e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas, cfr. “Glossário Técnico” disponível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/gf/gloss-tec>).

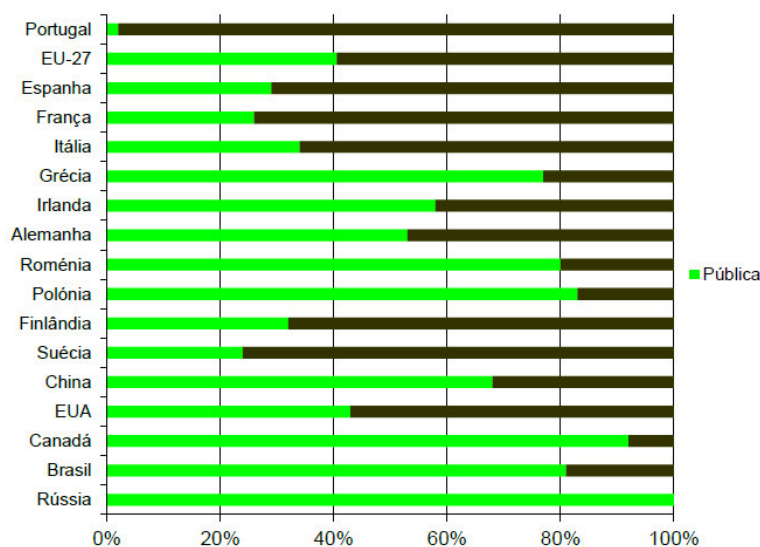
¹⁵“Área ocupada com árvores florestais com uma percentagem de coberto no mínimo de 10%, que ocupa uma área no mínimo de 0,5 ha e largura não inferior a 20 m”, cfr. “Glossário Técnico” disponível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/gf/gloss-tec>.

¹⁶Estima-se, no entanto, que a área arborizada tenha aumentado 0,4% por ano, durante o mesmo intervalo de tempo, devido à própria ação de regeneração da natureza e às ações de arborização e re-arborização.

¹⁷A maior parte desta área transformou-se em “matos e pastagens” (165 mil ha), 70 mil ha em eucalipto, 13 mil ha em espaços urbanos e 13,7 mil ha em áreas florestais com outras espécies arbóreas.

A natureza predominantemente privada da floresta portuguesa foi evidenciada no estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e que contrasta com o facto de cerca de 82% das florestas mundiais serem detidas por entidades públicas (cfr. Gráfico 1).

Gráfico 1 - Percentagem de superfície arborizada segundo o regime de propriedade, na UE-27, em Portugal continental e noutros países



Fonte: FAO (2010). Os países europeus representados possuem 80% da superfície florestal da UE.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro, aprovou a Estratégia Nacional para as Florestas¹⁸, a qual caracteriza, entre outros aspetos, os atores da floresta portuguesa, relevando-se o papel de vários tipos de organizações (associações e cooperativas de produtores florestais, órgãos de gestão dos baldios, associações de caça e pesca, das empresas prestadoras de serviços florestais e organizações não governamentais, principalmente de carácter ambiental) para as quais têm vindo a ser transferidas algumas funções do Estado.

O agrupamento dos produtores e dos proprietários florestais em organizações possibilita a otimização de serviços e funções¹⁹, uma vez que estas desempenham um vasto leque de tarefas de aconselhamento e apoio na gestão florestal. Todavia, apesar do seu crescimento nas últimas décadas, tais organizações abrangem somente cerca de 65 mil proprietários florestais, num universo que tem sido estimado em cerca de meio milhão, havendo necessidade de maior adesão de associados e cooperantes.

Outra forma de agrupamento, focada na gestão em comum, foi fomentada pela definição de Zona de Intervenção Florestal (ZIF)²⁰, através do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto, alterado pelos

¹⁸Constitui a primeira atualização da estratégia aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro.

¹⁹A importância das organizações dos produtores florestais é reconhecida pela Lei de Bases da Política Florestal, aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de agosto. Foram reconhecidas e registadas um total de 177 organizações ao abrigo da Portaria n.º 118-A/2009, de 29 de janeiro (englobam organizações florestais, organizações agroflorestais e cooperativas com secção florestal, estando concentradas cerca de 83% nas regiões norte e centro, nas quais predominam as propriedades de pequena dimensão e distribuídas de forma fragmentada).

²⁰Área territorial contínua e delimitada, gerida por uma única entidade designada por “entidade gestora” (que pode ser uma organização de produtores florestais ou uma empresa), constituída maioritariamente por espaços florestais e submetida



Decretos-Leis n.ºs 15/2009, de 14 de janeiro, 2/2011, de 6 de janeiro e 27/2014, de 18 fevereiro. Estavam constituídas, em junho de 2014, 163 ZIF, com uma área total de 850.665 ha, envolvendo mais de 20 000 proprietários ou produtores florestais, correspondendo-lhes uma área estimada de 424.000 ha de prédios rústicos aderentes, geridas por 57 organizações de produtores florestais (associações ou cooperativas) e sete empresas privadas.

Uma parte significativa da superfície de povoamentos florestais, designadamente de pinheiro-bravo, distribui-se nas regiões de propriedade mais fragmentada, com uma dimensão média por prédio rústico inferior a 1 ha, localizada essencialmente na região norte e centro do país. A reduzida dimensão da propriedade, aliada à ausência de cadastro, condicionam uma adequada gestão florestal, designadamente no que concerne aos agentes bióticos nocivos, em que o NMP se inclui.

3.2 - Nemátodo da madeira do pinheiro

O NMP, *Bursaphelenchus xylophilus* (Steiner & Bühner) Nickle *et al*, é um organismo microscópico (cfr. **Figura 1**) causador da doença da marchidão dos pinheiros, sendo a espécie mais suscetível o pinheiro bravo.

Figura 1 - Nemátodo da Madeira do Pinheiro - *Bursaphelenchus xylophilus*



Fonte: Sítio institucional do Projeto REPHRAME

É responsável por constrangimentos no comércio internacional de madeira, sendo considerado um organismo prejudicial para a UE (Diretiva do Conselho n.º 2000/29/CE, de 8 de maio²¹) e referenciado pela Organização Europeia e Mediterrânica para a Proteção das Plantas como organismo de quarentena, dado o seu elevado potencial destrutivo.

A sua elevada nocividade, traduz-se em impactes ecológicos e socioeconómicos importantes, razão de ser considerado um dos mais graves problemas fitossanitários ao nível europeu e mundial. Por este motivo, têm-se sido instituídas restrições à circulação de plantas, material lenhoso, produtos e subprodutos das espécies florestais hospedeiras do NMP, como forma de evitar a sua introdução e estabelecimento em novas áreas.

Desde 1999, ano da primeira ocorrência do NMP em Portugal, em pinheiros bravos na península de Setúbal, que têm vindo a ser definidos planos estratégicos de atuação dirigidos ao controlo e erradicação do NMP e do seu inseto vetor, o longicórnio do pinheiro, *Monochamus galloprovincialis* (Oliv.),

obrigatoriamente a um plano de gestão florestal e a um plano específico de intervenção florestal (para a defesa contra agentes bióticos e abióticos).

²¹Relativa às medidas de proteção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais aos vegetais e produtos vegetais e contra a sua propagação no interior da Comunidade.

cfr. Figura 2, com implementação de ações específicas de prospeção, monitorização e erradicação, de investigação científica e de controlo da atividade florestal relacionada com a exploração de coníferas.

Figura 2 - Longicórneo do pinheiro - *Monochamus galloprovincialis*



Fonte: Sítio institucional do Projeto REPHRAME

O NMP é originário da América do Norte sendo que, para além dos Estados Unidos da América, Canadá e México, se propagou ao Japão, China, Taiwan, Coreia do Sul e Portugal, onde foi detetado em 1999, estando demonstrado que a atividade humana é o fator mais importante para a sua dispersão, por via da circulação de material lenhoso infestado. Por esta razão, existem fortes restrições à circulação de plantas, material lenhoso, produtos e subprodutos das espécies florestais hospedeiras do NMP, regra geral todas as coníferas (Decisão de Execução 2012/535/UE, da Comissão, de 26 de setembro).

A transmissão pelo inseto vetor pode ocorrer quer através da alimentação dos insetos adultos, quer através da desova. Os sintomas de murchidão tornam-se visíveis num prazo compreendido entre algumas semanas e poucos meses depois da árvore ter sido infestada, se as condições climáticas favorecerem o desenvolvimento dos nemátodos.

Em Portugal, os registos de emergência e voo dos adultos do inseto vetor encontram-se situados entre meados de maio e princípios de outubro. O período de voo do vetor, na aceção do artigo 1.º da Decisão 2012/535/UE da Comissão, é o período compreendido entre 1 de abril e 31 de outubro devido à apreciação de uma margem de segurança.

Os resultados do projeto internacional REPHRAME (“*Research Extending Plant Health Risk And Monitoring Evaluation*”), no qual Portugal é parceiro, consideram materiais de menor risco de transmissão a madeira em estilhas, a casca isolada ou os produtos de madeira nos quais está presente o NMP (mas não o vetor). Não obstante, os resultados das pesquisas demonstram que a transmissão do NMP é teoricamente possível mesmo na ausência do seu vetor, já que o nemátodo consegue sobreviver até 40 semanas em materiais de embalagem de madeira e a transmissão entre paletes de madeira é viável se o teor de água da madeira for superior a 25 %. As paletes de madeira seca ou as paletes fabricadas com madeira tratada não constituem um risco.



3.3 - Plano de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (PANCNMP)

A deteção do NMP em Portugal conduziu à imposição de medidas extraordinárias de proteção fitossanitária ao país, pela UE, por forma a minimizar o risco de dispersão deste agente biótico, as quais incluíram o recenseamento e a eliminação de todas as coníferas hospedeiras com sinais de declínio.

Neste contexto, e em resultado das medidas estabelecidas pelas Decisões nº 2000/58/CE, da Comissão, de 11 de janeiro e 2001/218/CE, de 12 de março, surgiu o Programa Nacional de Luta Contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro (PROLUNP)²², tendo em vista a contenção do NMP dentro de determinados limites geográficos, a implementação das medidas de controlo conducentes à sua monitorização e erradicação a nível nacional.

Para a sua implementação, o país foi dividido em três zonas: a zona afetada (ZA) – área onde foi detetada a presença do NMP, a zona tampão (ZT) – área do território circundante à ZA com uma largura de 20 Km e a restante zona (isenta). Não obstante a implementação de medidas para erradicar o NMP, a área da ZA e da ZT foi aumentando progressivamente.

Em 2008 foram detetados novos focos na região centro, mais concretamente nos concelhos de Arganil e da Lousã e posteriormente noutros locais, aumentando a sua área de distribuição, pelo que, desde então, a totalidade do território continental foi declarada como zona de restrição e estabelecida uma zona tampão com 20 km de largura ao longo da fronteira com Espanha.

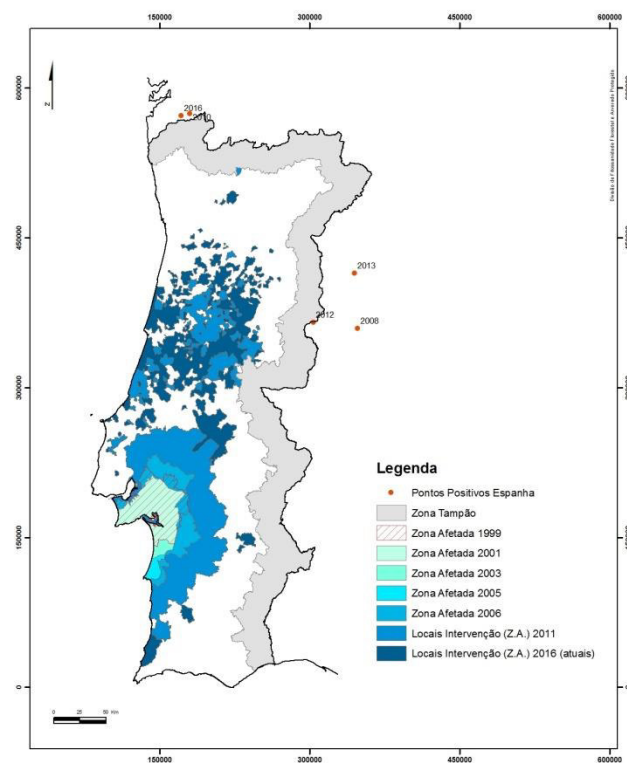
Nesse ano, a estratégia de combate ao NMP foi estabelecida no Plano de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (PANCNMP)²³, envolvendo diversas entidades da administração pública com competência na área, em parceria com agentes privados do setor florestal. Em 2009 o NMP foi detetado na ilha da Madeira, tendo sido estabelecido um Plano de Ação para o seu controlo nesta região autónoma.

A **Figura 3** ilustra a evolução cronológica da dispersão do NMP, com evidência das zonas “tampão” e de “restrição” para Portugal Continental (desde o seu aparecimento em 1999 até à data). Nela estão igualmente representados 5 focos positivos em Espanha que envolvem as províncias da Estremadura e da Galiza (assinalados em 2008, 2010, 2012, 2013 e 2016).

²² Despacho nº 5116/2003, publicado no Diário da República nº 64, II série, de 17/03/2003.

²³ Criado pela Portaria nº 553-B/2008, de 27 de junho.

Figura 3 - Evolução da área de Portugal continental e Espanha afetada pelo Nemátodo da Madeira do Pinheiro



À medida que foram sendo conhecidos novos desenvolvimentos sobre os riscos de propagação do NMP em Portugal e na UE, bem como atualizados os conhecimentos científicos relativos aos mecanismos de infeção envolvendo o NMP e o seu vetor, foram sendo emanadas Decisões pela CE com medidas suplementares, designadamente a Decisão nº 2006/133/CE, de 13 de fevereiro²⁴ e a Decisão nº 2008/489/CE, de 27 de junho. Na sequência destas Decisões, foram estabelecidas em normativos nacionais, as medidas a adotar, a sua operacionalização e as entidades responsáveis.

De entre aquelas Decisões, salientam-se a Decisão 2008/684/CE (limitou o transporte de madeira, casca e vegetais suscetíveis ao NMP oriundos de Portugal para outros EM e países terceiros às situações em que esse material tivesse sido tratado, a demonstrar pela anexação do passaporte fitossanitário) e a Decisão 2008/954/CE (obrigou os outros EM a submeter a madeira proveniente de Portugal a testes para a deteção da presença do NMP).

Na Decisão 2009/420/CE, a CE divulgou que as inspeções efetuadas em Portugal revelaram o deficiente controlo do transporte de madeira e de materiais de embalagem, com consequências de risco de propagação do NMP para fora das zonas demarcadas e determinou que Portugal passasse a aplicar “o nível máximo exequível dos controlos oficiais ao transporte de madeira, casca e vegetais suscetíveis das zonas demarcadas situadas no seu território para zonas não demarcadas nos EM ou em países terceiros e que os resultados fossem comunicados semanalmente à Comissão e aos outros EM”.

²⁴Alterada pelas Decisões nºs 2008/340/CE, de 29 de abril, 2008/378/CE, de 15 de maio, 2008/684/CE, de 22 de agosto, 2008/790/CE, de 11 de outubro, 2008/954/CE, de 17 de dezembro, 2009/420/CE, de 30 de maio, 2009/462/CE, de 12 de junho e 2009/993/CE, de 22 de dezembro.



A Decisão nº 2006/133/CE, foi revogada pela Decisão de Execução da Comissão 2012/535/UE, de 26 de setembro, relativa a medidas de emergência contra a propagação do NMP na União (alterada pela Decisão de Execução nº 2015/226 da Comissão, no que respeita à definição de madeira suscetível e às medidas a adotar nas Zonas Demarcadas²⁵).

O regime fitossanitário nacional, por força das sucessivas alterações da Diretiva nº 2000/29/CE foi sendo ajustado²⁶. Assim, o Decreto-Lei nº 154/2005, de 6 de setembro²⁷ sofreu várias alterações, através dos Decretos-Lei nºs 193/2006, de 26 de setembro, 16/2008, de 24 de janeiro, 4/2009, de 5 de janeiro, 243/2009, de 17 de setembro, 7/2010, de 25 de janeiro, 32/2010, de 13 de abril, 95/2011, de 8 de agosto, 115/2014, de 5 de agosto e 170/2014, de 7 de novembro. O Decreto-Lei nº 95/2011, que estabelece medidas extraordinárias de proteção fitossanitária indispensáveis ao controlo do NMP, foi alterado pelo Decreto-Lei nº 123/2015, de 3 de julho²⁸.

A estratégia de atuação para controlo do NMP centra-se essencialmente na realização de ações de prospeção, identificação e eliminação de árvores que apresentem sintomas de declínio, não só em áreas onde o nemátodo se encontra presente, mas também em áreas localizadas na sua circunvizinhança, de modo a controlar o declínio e evitar a sua dispersão para outras áreas.

Para além destas ações direcionadas para a identificação e eliminação de árvores infetadas e com sintomas de declínio, especial enfoque é igualmente dado ao controlo oficial e rastreabilidade do material lenhoso, reconhecendo-o como um dos aspetos fundamentais para garantir o cumprimento das normas e exigências fitossanitárias e deste modo a minimização dos riscos associados ao seu transporte.

Particular atenção é direcionada para a zona tampão, dadas as orientações e imposições comunitárias, com o objetivo de monitorizar com maior intensidade e evitar a dispersão do NMP para esta região do país e bem assim para os restantes EM.

Para controlo dos riscos fitossanitários releva-se a importância dos manifestos de exploração florestal, documentos que atestam a comunicação²⁹ ao ICNF do ato de abate, desramação e ou a colocação em circulação da madeira de coníferas. Têm carácter obrigatório sempre que se procede ao “abate e transporte, ou transporte de material lenhoso proveniente do abate de coníferas hospedeiras do NMP, bem como à “desrama de coníferas hospedeiras”.

Para o período 2013-2017 foi estabelecido um novo PANCNMP que se articula com o Programa Operacional de Sanidade Florestal³⁰, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 28/2014, de 7 de abril, e que prossegue as medidas de emergência definidas pela UE para controlo do NMP, tendo em atenção a nova realidade de dispersão deste agente nocivo no território continental.

²⁵Esta Decisão faz referência a madeira na forma de colmeias e caixas de nidificação de aves.

²⁶A última alteração consta do Regulamento nº 652/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal.

²⁷Consagra, entre outras, a transposição, para a ordem jurídica interna, da Diretiva nº 2000/29/CE, do Conselho, de 8 de maio, e suas alterações, relativas às medidas de proteção fitossanitária a serem aplicadas nos EM.

²⁸Conformando-o com as Decisões de Execução da Comissão nºs 2012/535/UE, de 26 de setembro e 2015/226/UE, de 11 de fevereiro.

²⁹Esta comunicação ocorre através de formulário eletrónico desde 2011.

³⁰Estabelece medidas e ações de prevenção e controlo, definindo as bases de intervenção para a redução dos riscos de introdução, de dispersão e de danos provocados por agentes bióticos nocivos, bem como as entidades com competências na respetiva implementação.

Este Plano foi elaborado pelo ICNF, na qualidade de autoridade florestal nacional, tendo integrado os contributos da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV)³¹, da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e da Guarda Nacional Republicana (GNR). Na sua execução estão envolvidas entidades privadas (organizações de produtores florestais, prestadores de serviços e outros operadores económicos) com responsabilidade no setor florestal.

O Plano de Ação tem como objetivos gerais:

- a) A contenção do NMP em áreas onde este organismo está presente e disseminado;
- b) A erradicação do NMP em locais isolados, quando possível;
- c) Manter a ZT livre de coníferas hospedeiras do NMP com sintomas de declínio;
- d) Promover a fiscalização da circulação de material lenhoso e dos operadores económicos e retalhistas que operem com material lenhoso de coníferas hospedeiras;
- e) Assegurar a eficaz realização do tratamento térmico de madeira, material de embalagem em madeira e de casca de coníferas.

A prospeção e amostragem visam avaliar a dispersão do NMP no território continental, através de uma abordagem sistemática, tendo por base a grelha de amostragem estabelecida no âmbito do Inventário Florestal Nacional, complementada por uma abordagem baseada no risco, que considera a proximidade a locais afetados pelo NMP, a áreas percorridas por incêndios florestais e também a percentagem de ocupação territorial por resinosas. Adicionalmente, na ZT, são amostradas todas as coníferas hospedeiras do NMP que apresentam sintomas de declínio.

A gestão do declínio envolve o desenvolvimento de planos específicos de controlo do NMP na ZT e em áreas onde a doença esteja presente e dispersa, e bem assim nas imediações destas áreas, sendo adotadas várias medidas fitossanitárias, concretamente a identificação e eliminação das árvores que apresentarem sintomas e procedimentos para o tratamento do material lenhoso e dos sobrantes.

Quando a presença de árvores infestadas é verificada pela primeira vez (caso isolado), a freguesia correspondente é classificada como Local de Intervenção (LI) e é aplicado o princípio de erradicação local. Atualmente, e de acordo com as disposições constantes na Decisão de Execução da Comissão 2012/535/UE, as ações de erradicação local deverão ser especialmente aplicadas na ZT, em que o raio de corte raso deverá estar compreendido entre os 100 e os 500 metros em torno das árvores infetadas.

As unidades industriais de tratamento da madeira (UITM) são registadas pela DGAV e autorizadas a proceder ao tratamento de madeira, material de embalagem em madeira e casca. Esta informação é disponibilizada à CE regularmente, sendo atualizada sempre que existem alterações.

Em 2006 foram atribuídas à Guarda Nacional Republicana (Serviço de Proteção da Natureza) responsabilidades de fiscalização, designadamente no âmbito de ações de inspeção à circulação dos produtos de madeira e derivados no território continental, realizadas de forma aleatória nas vias de circulação principais e secundárias, com particular incidência nos acessos à ZT e a Espanha.

As ações de informação, divulgação, sensibilização e esclarecimento, designadamente junto de proprietários e produtores florestais e público em geral, são fundamentais, reforçando as ações dirigidas

³¹Esta entidade resultou da fusão das seguintes entidades: Direção-Geral de Veterinária, Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (no domínio da fitossanidade) e Gabinete de Planeamento e Políticas (no domínio da normalização e segurança alimentar), cfr. Decreto Regulamentar n.º 31/2012, de 13 de março. A DGAV é a entidade reconhecida pela UE como responsável por garantir o cumprimento das normas comunitárias e internacionais (designada de autoridade única na aceção do n.º 4 do art.º 1.º da Diretiva 2000/29/CE do Conselho, de 8 de maio). Para este efeito o ICNF comunica-lhe todas as atividades realizadas no decorrer de programas de prospeção e controlo do NMP.



a agentes económicos que desenvolvem a sua atividade em áreas relacionadas com material de espécies hospedeiras. Igualmente importante é a promoção, divulgação e adoção de medidas apropriadas de rearborização de áreas com elevada incidência de árvores com declínio e em locais de intervenção.

O apoio à investigação científica visa contribuir para a aquisição de novos conhecimentos sobre o NMP e matérias relacionadas, no sentido de procurar soluções concretas, com vista a um controlo mais eficaz do nemátodo e do seu inseto vetor e à minimização dos efeitos negativos dos mesmos.

O PANCNMP é auditado no âmbito das missões da DG SANCO, tendo o ICNF informado que este serviço não realizou a habitual missão em 2015³², uma vez que, face à “*permanência de incumprimentos, a CE constituiu e coordenou, entre o final de 2014 e final de 2015, uma Task Force (constituída por um grupo de peritos), com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria e de tornar o processo de controlo do NMP mais eficaz e eficiente*”.

A referida *Task Force* foi constituída por treze peritos de onze Estados Membros (EM), incluindo Portugal e Espanha. O trabalho desenvolvido envolveu dois encontros em Bruxelas e quatro missões (três em Portugal e uma em Espanha) e teve em conta os conhecimentos mais recentes no âmbito do projeto de investigação REPHRAME. No relatório remetido à autoridade nacional em 13/01/2016³³ foram formuladas recomendações aos dois países e constatada a necessidade de alteração do atual quadro legal (Decisão n.º 2012/355/UE, da Comissão, de 26 de setembro³⁴). Foi igualmente reforçada a necessidade de continuidade do apoio técnico e financeiro neste domínio a Portugal.

3.4 - Apoios financeiros à luta contra o NMP

Podem contribuir com apoios financeiros à luta contra o NMP os Fundos que financiam a Política Agrícola Comum (PAC) e, em circunstâncias especiais, instrumentos especiais previstos no orçamento da UE, designadamente o Fundo de Solidariedade, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 2012/2002, do Conselho, de 11 de novembro³⁵. Ao nível da investigação relevam-se os apoios no âmbito do 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico³⁶ (atual Horizonte 2020).

Os principais apoios comunitários atribuídos a Portugal na luta contra o NMP tiveram origem no art.º 23.º da Diretiva do Conselho n.º 2000/29/CE³⁷, de 8 de maio. Esta Diretiva prevê a possibilidade da CE compartilhar a 50% as despesas de erradicação do NMP³⁸, mediante um plano de ação limitado no tempo e de forma degressiva ao longo dos anos em causa. As regras de execução das disposições relativas à concessão de uma participação financeira da Comunidade na luta fitossanitária estão estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1040/2002, da Comissão, de 14 de junho.

³²O último relatório publicado na página institucional desta Direção-Geral respeita à missão realizada de 18 a 28 de março de 2014 com a referência DG (SANCO) 2014-7193 – MR FINAL.

³³Com a referência DG (SANTE) 2015-8956-MR.

³⁴Alterada pela Decisão de Execução n.º 2015/226/UE, da Comissão, de 11 de fevereiro.

³⁵Não é possível o apoio cumulativo com Fundos financiadores da PAC.

³⁶Apoia o projeto de investigação REPHRAME sobre desenvolvimento de métodos de deteção, controlo e erradicação do NMP para apoio à política de fitossanidade. Este projeto, coordenado pelo Reino Unido, conta com a participação de Portugal (Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas - Universidade de Évora).

³⁷Medidas fitossanitárias apoiadas pelo FEOGA-Garantia/FEAGA, em conformidade com os regulamentos relativos ao financiamento da PAC.

³⁸A comparticipação financeira da CE pode, todavia, cobrir mais do que 50% das despesas se as medidas se destinarem a proteger territórios para além do EM em questão.

As Decisões da CE, identificadas no **Anexo I**, estabeleceram participações através do FEOGA-Garantia/FEAGA, nos termos do n.º 2 do art.º 3.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999, do Conselho, de 26 de junho e, posteriormente, do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho³⁹).

No âmbito global, aquelas Decisões fixaram, desde 1999/2000 a 2014, um total de despesas elegíveis de cerca de € 83,9 milhões e uma participação comunitária que em média se estima em 51% (€ 42,9 milhões). Salientam-se especialmente as Decisões n.ºs 2006/923/CE, de 13 de dezembro e 2009/996/UE, de 17 de dezembro, respeitantes respetivamente à implementação de uma faixa de contenção fitossanitária (zona livre de árvores hospedeiras do inseto vetor com vista a impedir a progressão do NMP) e ao reforço de medidas para combater 65 novos surtos de NMP, fora da zona de Setúbal, que conduziram à publicação das Portarias n.º 358/2008, de 12 de maio, e n.º 652-A/2010, de 9 de agosto, que definiram as despesas elegíveis e os seus montantes máximos por medida e por entidade.

Os referidos apoios financeiros⁴⁰ abrangeram várias medidas, designadamente:

- a) Inspeções para a prospeção e monitorização na floresta;
- b) Inspeção e acompanhamento às UITM;
- c) Fiscalização à circulação de madeira e de material de embalagem de madeira;
- d) Ações de coordenação;
- e) Testes laboratoriais;
- f) Tratamento industrial de paletes de madeira e madeira serrada;
- g) Ações de erradicação;
- h) Ações de divulgação e sensibilização.

No contexto dos apoios exclusivamente nacionais, salienta-se o Fundo Florestal Permanente (FFP), criado pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março⁴¹, definindo-se como um fundo financeiro, destinado a apoiar a gestão florestal sustentável, nas suas diferentes valências, de acordo com o estipulado na Lei n.º 33/96, de 17 de agosto (Lei de Bases da Política Florestal).

A gestão financeira do FFP foi transferida do IFAP para o ICNF, nos termos do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho. O Regulamento do FFP, aprovado pela Portaria n.º 113/2011, de 23 de março e republicado pela Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro, vem definir que a gestão financeira do Fundo pelo ICNF produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013.

Entre 2007 e 2012, e no âmbito dos diversos programas do FFP, foram efetuados pagamentos pelo IFAP no montante global de cerca de € 32,7 milhões, ao abrigo de protocolos celebrados com entidades públicas e privadas nos domínios de programas de controlo, erradicação e investigação do NMP (**cfr. Anexo II**).

³⁹O Regulamento (CE) n.º 1290/2005, do Conselho, de 21 de junho, aplicou-se a partir de 16/10/2006 (exercício financeiro de 2007); este Regulamento foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, que lhe sucedeu.

⁴⁰Os beneficiários destes apoios foram as autoridades da administração central com competências na área florestal e fitossanitária, as DRAP, a GNR e as unidades autorizadas a proceder ao tratamento de madeira e de material de embalagem para a circulação intracomunitária e exportação para países terceiros.

⁴¹Os recursos financeiros a afetar ao FFP estão previstos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 63/2004, sendo a principal fonte de receita o produto do imposto que incide sobre o consumo de produtos petrolíferos (ecotaxa).



Segundo aquele Instituto, o pagamento mais representativo, de cerca de €18,3 milhões, enquadra-se na Resolução de Conselho de Ministros n.º 101/2009, referente à delimitação de 130.000 ha da faixa de contenção fitossanitária aprovada pela Portaria n.º 103/2006, de 6 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 815/2006, de 16 de agosto, e pelo Despacho 24 251/2006, de 27 de novembro.

Os pagamentos do FFP efetuados pelo ICNF entre 2013 e 2015 ascenderam a cerca de € 1,6 milhões, e referem-se a um protocolo celebrado em 22 de novembro de 2010⁴², entre o IFAP, a AFN e as federações de proprietários florestais, identificadas no **Anexo III**, na qualidade de beneficiárias, ao abrigo da Portaria n.º 287/2010, de 27 de maio, prorrogado pela Portaria n.º 204/2013, de 17 de junho.

3.5 - Enquadramento dos apoios na luta contra o NMP no PRODER

O modelo de governação do Plano Estratégico Nacional (PEN) e dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR), financiados pelo FEADER, no período de programação 2007-2013, foi vertido no Decreto-Lei n.º 2/2008, de 4 de janeiro⁴³, nos termos dos Regulamentos (CE) n.ºs 1290/2005, do Conselho, de 21 de junho e 1698/2005, do Conselho, de 20 de setembro.

No PEN, a floresta foi considerada uma das prioridades nacionais, face aos problemas associados a perturbações nos ecossistemas florestais, originados por fatores bióticos e abióticos ou ao tipo de gestão florestal, tendo-se assumido a redução dos riscos associados a pragas como uma das tarefas mais importantes desse Plano.

O PRODER foi aprovado pela Decisão C (2007) 6159, da CE, de 4 de dezembro, tendo sido estruturado por eixos, subprogramas, medidas e ações.

A tipologia “Controlo do NMP” enquadra-se, a nível estratégico, no PANCNMP, estando os respetivos apoios regulados pela Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro⁴⁴, que aprovou o Regulamento de Aplicação da Ação n.º 2.3.3, «Valorização Ambiental dos Espaços Florestais», alterada pelas Portarias n.º 147/2009, de 6 de fevereiro, n.º 739-B/2009⁴⁵, de 10 de julho, n.º 814/2010, de 27 de agosto, n.º 228/2011, de 9 de junho e n.º 253/2013, de 7 de agosto. Na elaboração destas Portarias participaram o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, a AG do PRODER e a autoridade florestal nacional (AFN/ICNF).

O “Controlo do NMP”, dentro da ação 2.3.3, foi enquadrado na subação n.º 2.3.3.3 - “Proteção contra agentes bióticos nocivos”, a qual envolve ainda as tipologias de investimentos “Recuperação de montados de sobro e azinho e de povoamentos de castanheiro em declínio” e “Controlo de espécies invasoras lenhosas não indígenas” (cfr. **Quadro 2**).

⁴²De acordo com dados facultados pelo ICNF este protocolo teve por objetivo “a realização de atividades de prospeção e identificação de exemplares de resinosas com sintomas de declínio, a erradicação, com eliminação das árvores infetadas e dos sobrantes de exploração, a instalação e monitorização de armadilhas destinadas à captura do inseto-vetor do NMP e de outros agentes e a promoção de ações destinadas ao controlo da dispersão do nemátodo a desenvolver pelas populações locais”.

⁴³Alterado pelo Decreto-Lei n.º 66/2009, de 20 de março.

⁴⁴Retificada pela Declaração de Retificação n.º 74/2008, de 5 de dezembro.

⁴⁵Retificada pela Declaração de Retificação n.º 58/2009, de 7 de agosto.

Quadro 2 - Enquadramento da tipologia “Controlo do nemátodo da madeira do pinheiro”

Eixo 2	Melhoria do ambiente e da paisagem
Subprograma 2	Sustentabilidade do espaço rural
Medida 2.3	Gestão do espaço florestal e agro-florestal
Ação 2.3.3	Valorização ambiental dos espaços florestais
Subação 2.3.3.3	Proteção contra agentes bióticos nocivos (onde se enquadram os apoios ao controlo do nemátodo da madeira do pinheiro)
Tipologias	Controlo do nemátodo da madeira do pinheiro
	Recuperação de montados de sobre e azinho e de povoamentos de castanheiro em declínio
	Controlo de espécies invasoras lenhosas não indígenas

Fonte: Sítio da AG PRODER

Os apoios desta subação visam:

- Aumentar o carácter público das florestas, promovendo a oferta de bens e serviços sem retorno económico proporcionados pelos ecossistemas florestais, maximizando as suas funções ambientais e sociais;
- Contribuir para atenuar os efeitos das alterações climáticas, melhorar a biodiversidade, minimizar os efeitos da erosão dos solos e proteger os recursos hídricos;
- Reordenar, reconverter e relocalizar espécies das subfileiras florestais, visando o aumento da sua produtividade.

Os critérios de elegibilidade dos beneficiários e das despesas estão regulados nas referidas Portarias, salientando-se que os apoios ao controlo do NMP são concedidos sob a forma de subsídios não reembolsáveis, cobrindo 100% das despesas elegíveis, realizadas por todos os tipos de beneficiários (singulares ou coletivos).

O limite máximo de apoio por beneficiário variou ao longo do tempo. Nos termos da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro, foi fixado em € 75.000, com exceção dos órgãos de administração de baldios, associação de baldios, área agrupada, organização de produtores florestais e organismo da administração local (€ 300 000) e das ZIF, fundo de investimento imobiliário florestal e organismo da administração central (€ 1 000 000). As Portarias nº 814/2010 e nº 228/2011 vieram a alterar os limites para € 1.000.000 e € 2.500.000, respetivamente, sem distinção da tipologia de beneficiários.

3.5.1 - Plano financeiro

O PRODER, tal como já indicado, foi aprovado pela Decisão C (2007) 6159, da CE, de 4 de dezembro, e engloba as despesas efetivamente suportadas pelo organismo pagador entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2015. Envolveu uma despesa pública de cerca de € 4.444 milhões, sendo a contribuição máxima do FEADER fixada em € 3.468,1 milhões (78% da despesa pública).

Em virtude das dificuldades do Estado Português em assegurar as dotações necessárias ao cofinanciamento nacional, foi solicitada em fevereiro de 2012 a 3.ª revisão do Programa junto da CE, com redução do cofinanciamento nacional e a fixação da componente comunitária em 85%.

Nesta sequência, foi aprovada a Decisão C (2012) 2071, de 28.03.2012, com uma redução da dotação total do programa, de cerca de € 162 milhões, passando a despesa pública para cerca de € 4.282 milhões,



e um acréscimo da contribuição do FEADER para € 3.573,8 milhões (83,5% da despesa pública aprovada⁴⁶).

Na programação financeira do PRODER, a desagregação das dotações foi estabelecida ao nível da ação, estando indicado para a ação 2.3.3 um custo total de € 73.981.876, correspondendo-lhe uma despesa privada de € 14.796.375 e uma despesa pública de € 59.185.501 (80%), dos quais € 50.000.000 (84,5%) provenientes do FEADER⁴⁷.

No novo período de programação 2014-2020⁴⁸, sucedeu ao PRODER o PDR 2020, o qual foi aprovado pela CE através da Decisão C (2014) 9896 final, em 12 de dezembro. Envolve cerca de € 3,5 mil milhões do FEADER e despesa pública de € 4,4 mil milhões, montantes similares aos dos anterior Programa. Os apoios ao controlo do NMP têm continuidade no PDR 2020, tendo sido regulados pela Portaria n.º 134/2015, de 18 de maio.

O circuito financeiro do FEADER, com aplicação na tipologia de investimento em análise, encontra-se definido no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 37-A/2008, de 5 de março, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 66/2009, de 20 de março.

As contribuições do FEADER para o financiamento dos programas nacionais⁴⁹ são creditadas pelos serviços da Comissão Europeia diretamente em conta específica desse Fundo, aberta pelo IFAP junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E, devendo o IFAP gerir os fluxos financeiros para as contas dos vários PDR, por si tituladas.

A referida conta bancária do FEADER é movimentada a débito sempre que ocorrem autorizações de pagamento financiadas pelo referido Fundo, sendo os montantes transferidos para a conta bancária IFAP-Subsídios, a partir da qual são efetuados todos os pagamentos aos beneficiários finais, quer se trate de adiantamentos, quer de reembolsos.

As autorizações orçamentais no âmbito do FEADER ocorrem sob a forma de um pré-financiamento, de pagamentos intermédios e do pagamento do saldo. Os pagamentos intermédios efetuam-se ao nível de cada PDR, em função das disponibilidades orçamentais comunitárias e na sequência do envio à CE, por via eletrónica, de uma declaração de despesas e de um pedido de pagamento atestado pelo organismo pagador acreditado (IFAP), de acordo com a periodicidade e os prazos definidos.

No período de programação 2007-2013 os fluxos financeiros provenientes da UE a título do FEADER (para os 3 Programas de Desenvolvimento Rural e para o Programa para a Rede Rural Nacional – PRRN), totalizaram cerca de € 3,8 mil milhões, correspondente a cerca de € 4 mil milhões de despesa declarada.

⁴⁶Por a taxa de cofinanciamento inicial de 78% ter sido ainda aplicada em relação aos primeiros pagamentos.

⁴⁷Fonte: PDR / Revisão 09 – janeiro 2012 – Quadro 28 “Correspondência da programação financeira por medida PDR com as medidas regulamentares”.

⁴⁸O modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, em que se inclui o FEADER, está consagrado no Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, o qual define o regime de transição das anteriores para as atuais AG. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos PDR financiados por aqueles Fundos para o período de programação 2014-2020.

⁴⁹PRODER, PRODERAM, PRORURAL e PRRN.

3.5.2 - Sistemas de informação

De entre as funções desempenhadas pelo Secretariado Técnico do PRODER, destaca-se a de assegurar o desenvolvimento e manutenção de um sistema de informação que registre e conserve a informação estatística sobre a execução do PRODER, em formato eletrónico adequado para efeitos de acompanhamento e avaliação, bem como as necessárias ligações com o sistema de informação do organismo pagador.

O sistema de informação utilizado no apoio à gestão é o SIProDER⁵⁰, sendo este um sistema de informação aberto, assente numa plataforma digital de acesso através da internet, que assegura a articulação da AG do PRODER com os beneficiários, as DRAP, os Grupos de Ação Local e o organismo pagador.

O IFAP utiliza o sistema SIIFAP que está em ligação com o SIProDER através de *webservice*. A utilização dos meios de transmissão de dados garante a compatibilidade e coerência da informação entre o SIIFAP e o SIProDER, permitindo, também, o controlo cruzado dos pedidos de apoio.

A informação reside no SIProDeR desde a submissão dos PA até à sua aprovação. A partir da fase de contratação até ao pagamento final ao beneficiário, a informação é parte integrante do SIIFAP.

No âmbito da análise dos PA releva-se, ainda, o Sistema de Identificação de Parcelas (iSiP) ou Parcelário, gerido pelo IFAP⁵¹, o qual tem como objetivo a identificação do limite e a ocupação do solo das parcelas das explorações agrícolas e florestais, às quais é atribuído um número único, elemento chave para o controlo administrativo. Este sistema não permite, contudo, a identificação das parcelas incluídas na Reserva Ecológica Nacional, a qual é efetuada através de declarações dos promotores em sede de PA sem qualquer validação posterior.

Sobre esta matéria, o IFAP, em sede de contraditório, refere que “*não dispõe de informação vetorial para disponibilizar no Sistema de Identificação do Parcelário (SIP), nem a informação em questão se encontra disponível em qualquer plataforma de interoperabilidade de sistemas, para «download»*”.

Acrescenta ainda que, tendo em vista implementar a recomendação do Tribunal, irá contactar a Direção Geral do Território “*entidade responsável por esta informação, no sentido de apurar a existência da mesma no formato vetorial para todo o território, e, caso exista, solicitar a sua cedência para integração no SIP*”.

Todos os utilizadores dos sistemas estão credenciados para poder aceder às diferentes áreas onde intervêm, existindo regras e níveis de decisão diferenciados em relação quer à análise dos PA, quer dos PP. De forma a garantir a eficácia do processo de decisão, também os sistemas de informação⁵² registam todos os eventos e os responsáveis pela intervenção em cada fase do processo.

O ICNF gere o Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal (FITO), uma plataforma que contém informações pormenorizadas sobre a execução de medidas de controlo do NMP. Este

⁵⁰Para o PDR 2020 foi construído um novo sistema de informação com base no SIProDeR, tendo em conta os princípios programáticos e orientadores definidos pela RCM n.º 33/2013, de 9 de maio, bem como os resultados de auditorias ao PRODER.

⁵¹As DRAP têm acesso a este sistema de informação.

⁵²SIProDER e SIIFAP.



sistema, constitui uma importante ferramenta para efeitos da monitorização do PANCNMP e da elaboração dos respetivos relatórios de execução.

O FITO sucedeu ao módulo “on line” desenvolvido pela AFN, a qual elaborou em 2009 um guião designado “Prospecção-Eradicação, Procedimentos Base” com os procedimentos a seguir pelos beneficiários do PRODER no âmbito da execução das ações de prospecção, monitorização e erradicação, bem como do respetivo carregamento obrigatório naquele módulo⁵³. Este guião não foi objeto de adaptação e atualização no âmbito do PDR 2020.

A AG⁵⁴, as DRAP e o IFAP referiram não ter acesso ao FITO. As duas DRAP envolvidas na auditoria admitiram que seria vantajosa a consulta deste sistema no âmbito dos controlos administrativos que realizam, uma vez que lhes possibilitaria, de modo sistemático, comparar a informação que nele reside com os documentos de despesa e as verificações no local. Este confronto permitiria, por sua vez, que as DRAP transmitissem ao ICNF eventuais desconformidades, gerando-se, assim, ganhos mútuos de informação. Em reunião havida neste Instituto, foram trocadas impressões sobre esta matéria, concluindo-se pela utilidade de atribuição de perfis de consulta às entidades intervenientes no sistema de gestão e controlo dos apoios em análise.

No exercício do contraditório, o ICNF assinala que acolherá as recomendações deste Tribunal, promovendo as diligências necessárias com vista à partilha de informação do Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal, promovendo, em articulação com a AG do PDR 2020, a elaboração de um normativo com orientações a dirigir aos beneficiários dos apoios ao controlo do nemátodo da madeira do pinheiro.

Importa, por último, referir o sistema SFC2007⁵⁵ através do qual o IFAP submete as declarações de despesa à CE.

3.6 - Controlo exercido

As tipologias de controlo que incidem sobre os apoios ao “Controlo do NMP” incluem o controlo administrativo, o controlo “in loco” (que complementa o anterior) e o controlo “ex post” (posterior ao pagamento final das operações) sendo, estes dois últimos, realizados por amostragem.

A AG é responsável pela realização dos controlos administrativos dos PA, nos termos da alínea q) do nº 4 do art.º 12º do Decreto-Lei nº 2/2008, de 4 de janeiro. Por sua vez, o IFAP realiza os controlos administrativos dos pedidos de pagamento, nos termos da alínea c) do nº 1 do art.º 17º do mesmo diploma, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 66/2009, de 20 de março.

Os controlos administrativos podem ser delegados nas DRAPs, estando, neste caso, sujeitos a controlos de qualidade por parte da AG (fase pré-contratual) e do IFAP (fase pós-contratual). Neste âmbito, foram abrangidas pelo controlo de qualidade cinco operações, duas na fase pré-contratual (nº 5186 e nº 17739) e três na fase pós-contratual (nº 29183, nº 40210 e nº 44224).

⁵³O documento refere “as candidaturas aprovadas deverão contactar a AFN através do e-mail: nematodo@afn.min-agricultura.pt com o assunto: PRODER solicitação/obtenção de registo”.

⁵⁴A AG informou em 28/06/2016 que cabia aos beneficiários PRODER, após aprovação da candidatura, efetuar o carregamento da informação e que este procedimento foi alvo de publicitação no sítio institucional do PRODER em 12/11/2009.

⁵⁵SFC 2014 para o atual PDR 2020.

Os resultados do controlo de qualidade efetuado pela AG encontram-se vertidos em fichas aprovadas para o efeito⁵⁶, que mencionavam “análise conforme” para a operação n.º 5186 e “análise insuficiente” para a operação n.º 17739. Neste último caso, foi efetuada a devolução do PA à DRAP Alentejo para colmatar as insuficiências detetadas, uma vez que se considerou que o mesmo não foi corretamente valorizado pela Direção Regional, ao ter suprimido € 25.430,00 (47% do investimento proposto) correspondente à preparação do terreno, tendo a AG proposto, em alternativa, um corte no apoio de apenas € 12.052,24⁵⁷. A fundamentação dos campos “valorização do PA” e “identificação das não conformidades/insuficiências” na Ficha 1 é, todavia, incipiente⁵⁸, uma vez que não permite escrutinar convenientemente os motivos da inelegibilidade e não faz referência aos normativos aplicáveis.

A AG, em contraditório, veio clarificar os motivos do parecer emitido sobre a operação n.º 17739:

“No decurso das verificações efetuadas em sede de controlo de qualidade, ao consultar as tabelas CAOF, foi possível confirmar que tanto a gradagem como a subsolagem previstas seriam elegíveis. No entanto, a única dúvida residia na avaliação da elegibilidade da operação de destruição de madeira, uma vez que na CAOF é indicado “destruição de madeira de eucalipto”, e não menciona a espécie “pinho”, tal como proposto na candidatura.

Por esse motivo, subsistiu a necessidade de confirmar junto da área operacional da AG que fazia o acompanhamento dos projetos florestais, se a operação “destruição de madeira de pinho” seria elegível, pela espécie florestal envolvida e pelos meios mecânicos afetos”.

A justificação apresentada pela AG esclarece o motivo da decisão tomada.

As fichas individuais de controlo de qualidade no âmbito dos procedimentos de pagamento preenchidas pelo IFAP continham os resultados das verificações efetuadas e evidenciavam a conformidade dos pagamentos selecionados para as três operações atrás indicadas.

As DRAP executam os controlos “in loco”, ao abrigo da alínea f) do n.º 2 do art.º 2º do Decreto Regulamentar n.º 39/2012, de 11 de abril (lei orgânica), cabendo-lhes realizar as ações enquadradas nos planos oficiais de controlo relativos aos regimes de apoio no âmbito da PAC, de acordo com as orientações funcionais emitidas pelo IFAP. Este Instituto, na qualidade de organismo pagador, assegura-se que os controlos são realizados, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 17º do citado Decreto-Lei n.º 2/2008 e realiza o respetivo controlo de qualidade.

De entre as 51 operações com execução até 31/12/2015, duas foram submetidas a controlo “in loco” (n.º 40210 e n.º 4799), tendo sido elaborados os respetivos relatórios.

O controlo “in loco” à operação n.º 40210 identificou despesas não elegíveis no montante de € 451,41⁵⁹, as quais representavam 0,1% do total da despesa paga.

⁵⁶Cfr. Norma 11/TR/2010, atualizada em 01/04/2011.

⁵⁷Na correção do pedido de apoio foi deduzido o valor de € 12.052,50 ao investimento inicial proposto de € 54.497,24, pelo que viria a ser aprovado um investimento elegível de € 42.444,74.

⁵⁸Na Ficha 1, que contém os resultados do controlo de qualidade, refere-se “de acordo com informações obtidas junto da AG do PRODER, apenas a sub-operação arranque de cepos de pinheiro bravo (incluído na preparação do terreno) se considerou injustificado, tendo em conta o material em apreço (pinho) bem como a elevada potência dos meios mecânicos previstos”.

⁵⁹Este montante foi recuperado em 2016.



O controlo “in loco” à operação nº 4799 foi realizado em 17/06/2011, tendo o respetivo relatório merecido a concordância do Diretor Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo somente em 25/11/2013, decorridos cerca de dois anos e cinco meses. O relatório refere um conjunto de desconformidades⁶⁰, tendo considerado “*não elegível a totalidade do montante apresentado e subsidiado no âmbito do PA*”. Após diligências complementares e uma nova visita ao beneficiário, a equipa de controlo constatou tratar-se de uma área complexa para a qual não possuía conhecimentos suficientes e alegou “*não possuir elementos para provar a irregularidade da operação*”.

No despacho de 25/11/2013 acima referido, o diretor regional viria a considerar a regularidade da operação, tendo por base o ofício nº 332/2012/OP, de 22/02/2012 da Gestora do PRODER que confirmou a elegibilidade das despesas realizadas pela central de compras do grupo onde se incluía a empresa beneficiária e ainda os resultados do controlo de qualidade da operação, realizado pelo IFAP, considerando que a “*informação recolhida permitiu estabelecer uma pista de auditoria adequada*”.

No relatório individual sobre o controlo de qualidade do IFAP, com a referência RICQ nº 9/2012-S, de 13/08/2013, é expressamente referido ter sido acordado com o Diretor Regional a sua realização previamente à decisão sobre o relatório do controlo “in loco”.

Das constatações enunciadas no RICQ nº 9/2012-S, salientam-se: 1) a existência de um erro na decisão e na contratação dos apoios⁶¹; 2) o pagamento do apoio no decurso de um controlo de qualidade sobre um pedido de pagamento realizado pelo IFAP que o considerou “*não conforme*”⁶²; 3) subcontratação dos trabalhos a terceiros por parte da empresa que faturou os trabalhos⁶³; 4) inexistência de fluxos financeiros efetivos entre a empresa que fatura os trabalhos e o beneficiário havendo, no entanto, pagamentos aos prestadores de serviços por valor superior ao apresentado no PP; 5) existe uma pista de auditoria adequada para os pagamentos e há garantia de rastreabilidade dos fluxos financeiros⁶⁴.

Verifica-se que neste controlo de qualidade não foram integralmente respeitadas as disposições da Norma de Procedimentos nº PCT-107/02, aprovada em 07/05/2009, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- a) Não foi efetuada a audiência prévia da DRAP e do beneficiário, nos termos do seu nº 8, situação que o IFAP justificou pela simultaneidade do controlo de qualidade e do “controlo in loco”;
- b) Os resultados do controlo de qualidade não constam do relatório global nos termos do ponto 9º da citada Norma, tendo o IFAP referido que tal situação foi motivada pelo controlo se ter iniciado em 2012 e ter sido concluído em 13/08/2013, pelo que não integrou o Relatório Global de 2012. Em consequência, também não foi cumprido o ponto 10 da Norma que previa a tomada de decisão pelo Conselho Diretivo do IFAP e ainda a sua remessa à AG e ao Gabinete de Auditoria do Instituto, nos termos do ponto 3.7 da Norma de Procedimentos PCT-100/01, de 17/10/08;

⁶⁰Designadamente antecipação de emissão de faturas, inexistência de efetivo fluxo financeiro entre o beneficiário e o prestador de serviços (empresa do mesmo grupo), faturação dos trabalhos por montante inferior ao apresentado para recebimento do apoio e realização de trabalhos fora do período tecnicamente recomendado para o efeito.

⁶¹O contrato assinado em 14/06/2010 referia um apoio de € 83.523,97 (que foi pago em 18/03/2011) quando o máximo elegível ao abrigo da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro, o limitava a € 75.000. Esta situação seria relevada por despacho proferido pela Gestora do PRODER, em 21/10/2011, mantendo-se a situação mais favorável ao beneficiário.

⁶²O apoio foi pago sem o esclarecimento cabal das questões quanto à elegibilidade das despesas que deveria ter ocorrido no âmbito do controlo administrativo dos pedidos de pagamento.

⁶³Não se encontra explicado o motivo pelo qual os trabalhos foram integralmente executados por outras empresas.

⁶⁴Estas constatações decorrem da análise dos elementos contabilísticos fornecidos pelo próprio beneficiário. O IFAP solicitou elementos às sete empresas subcontratadas, mas só uma delas respondeu, sendo os elementos remetidos coerentes com os disponibilizados pelo beneficiário.

- c) Não foram efetuadas quaisquer recomendações à DRAP (cfr. ponto 11. da Norma), não obstante a baixa pontuação atribuída antecipadamente pelo IFAP ao controlo “in loco” e as diversas lacunas assinaladas na lista de controlo que integrava o RICQ nº 9/2012-S.

Considera-se que esta ação não reúne todos os requisitos de um controlo de qualidade, constituindo antes um complemento do trabalho encetado pela DRAP no âmbito do controlo “in loco”. Este último é, por sua vez, atípico, uma vez que a decisão que sobre ele recaiu está suportada num controlo de qualidade que lhe deveria ter sucedido.

Em contraditório, o IFAP vem confirmar que *“se tratou de uma situação atípica, pontual, que implicou alguns procedimentos também eles excecionais, não contemplados nos normativos vigentes”*. Vem ainda apresentar uma classificação de controlos de qualidade que não está vertida na norma aplicável.

Confirma-se, assim, a não observância plena da referida norma, designadamente no tocante à integração do resultado do controlo de qualidade em relatório global, sendo que o registo da sua decisão no sistema iDIGITAL não vem substituir a necessidade do cumprimento da norma.

Do acima exposto resulta também terem sido aceites procedimentos adotados quer na aprovação, quer na realização de despesas, que podem configurar um favorecimento indevido do projeto em causa. Tendo as entidades envolvidas (AG, IFAP e DRAP Alentejo) sido questionadas para se pronunciarem em sede de contraditório, apenas o IFAP o fez, concretamente sobre as especificidades do sistema de pagamentos do beneficiário:

“...eram efetuados através de um sistema integrado de gestão de tesouraria (denominado «cash pooling») na qual intervinha uma terceira entidade do grupo que realizava o pagamento aos fornecedores (de todo o grupo de empresas)”.

“Os documentos e esclarecimentos obtidos permitiram comprovar os fluxos financeiros neste sistema integrado de tesouraria, que davam consistência a uma pista de auditoria adequada quando acompanhassem cada fluxo”.

“Neste contexto, o ST da AG PRODER e o IFAP, de forma independente, pronunciaram-se favoravelmente quanto à utilização de um sistema integrado de gestão de tesouraria....por entenderem que tal sistema, desde que devidamente documentado, não punha em causa a realidade das transações efetuadas”.

Todavia, não foram apresentados os fundamentos subjacentes ao despacho da Gestora do PRODER de 21/10/2011, que relevou o facto de na aprovação desta operação ter sido excedido o limite máximo do apoio fixado na Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro. Essa situação traduziu-se num pagamento a mais de € 8.523,97 que deverá ser recuperado pelo IFAP.

A AG disponibilizou uma listagem com os recursos humanos afetos ao controlo administrativo e controlo “in loco” reportada a março de 2016⁶⁵, ascendendo a 100 o número de elementos com

⁶⁵Não obstante a listagem se reportar à medida 8.1.3 do PDR 2020, a AG referiu ter existido continuidade dos recursos intervinientes na subação 2.3.3.3 do PRODER.



intervenção na tipologia em análise. Estes incluíam os 10 elementos que integravam a estrutura de missão do Programa⁶⁶ e 90 elementos afetos às cinco DRAP⁶⁷.

Os técnicos das DRAP LVT e DRAP Centro auditadas e afetos às operações abrangidas pela tipologia “Controlo do NMP” possuem formação académica na área de engenharia florestal. Todos os técnicos tinham recebido formação genérica para a análise dos PA e dos PP, ministrada respetivamente pela AG e pelo IFAP. Não foi lecionada formação específica no âmbito do controlo do NMP, tendo os técnicos reconhecido a necessidade de formação na área dos agentes bióticos nocivos (NMP e invasoras lenhosas) e a importância do acompanhamento por parte de peritos do ICNF nas visitas ao local quando estão em causa ações de prospeção, monitorização e erradicação. Junto do ICNF foi confirmada a viabilidade deste Instituto em ministrar formação especializada nestes domínios.

A IGAMAOT executa os controlos “ex post”⁶⁸, nomeadamente para verificação das condições previstas no n.º 1 do art.º 72.^º⁶⁹ do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, do Conselho, de 20 de setembro. Esta Inspeção-Geral informou que não foram realizados, nem está prevista a realização de controlos no âmbito do “Controlo do NMP” da subação 2.3.3.3 do PRODER, tendo sido unicamente efetuados controlos na tipologia “Reconversão florestal para a reabilitação de montados de azinheira e sobreiro em declínio”, englobada na mesma subação.

Aquela Inspeção-Geral realizou uma auditoria à AFN e à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) sobre a execução técnica e financeira dos protocolos celebrados entre a AFN, o IFAP e as Organizações de Produtores Florestais, relativamente a ações de prospeção e erradicação do nemátodo da madeira do pinheiro, com apoios do FFP⁷⁰.

O respetivo relatório não viria, todavia, a ter a eficácia desejável, uma vez que foi objeto de despacho de homologação pela Senhora Ministra da Agricultura e do Mar, volvidos mais de três anos após a sua conclusão, nele se determinando que “a IGAMAOT proceda à atualização das recomendações e propostas constantes do Relatório n.º 20/2012, à luz da atual estratégia de controlo e erradicação do NMP, tendo em consideração o seu enquadramento orgânico, modelo de funcionamento e apoios”⁷¹.

⁶⁶Uma gestora, duas gestoras adjuntas, um coordenador de investimentos e riscos, um secretário técnico e cinco técnicos superiores, dos quais dois analistas e três com funções de auditoria.

⁶⁷Envolvem 27 elementos com funções de analista, 36 elementos afetos ao controlo “in loco” e 27 dirigentes (5 dirigentes superiores de 1º grau e 22 dirigentes intermédios com funções de coordenação (15 afetos à gestão e 7 afetos ao controlo “in loco”).

⁶⁸Em conformidade com o n.º 3 do art.º 15º do Decreto-Lei n.º 37-A/2008 e do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro (lei orgânica), alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

⁶⁹Perenidade das operações relacionadas com investimentos: a contribuição do FEADER só se mantém para uma operação de investimento se, no prazo de cinco anos após a decisão de financiamento da AG, essa operação não sofrer uma alteração substancial que “afete a sua natureza ou as suas condições de execução ou conceda uma vantagem indevida a uma empresa ou a um organismo público” ou “resulte, quer de uma mudança da propriedade de uma infra-estrutura, quer do termo ou da deslocalização de uma atividade produtiva”.

⁷⁰Relatório n.º 20/2012, concluído em agosto de 2012, com despacho da tutela em outubro de 2015. A DGADR possuía atribuições no âmbito da fitossanidade que transitaram para a DGAV, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 31/2012, de 13 de março.

⁷¹A Inspeção-Geral elaborou posteriormente a Informação n.º I/1451/15, de 04/01/2016, na qual sublinha que o relatório perdeu sentido de oportunidade e equaciona a realização de uma nova auditoria, eventualmente no final de 2016.

3.7 - Execução da tipologia “Controlo do NMP”

3.7.1 - Execução material

Os pedidos de apoio no âmbito da subação n.º 2.3.3.3 “Proteção Contra Agentes Bióticos Nocivos” do PRODER foram submetidos *online* pelos promotores, ao abrigo do disposto na Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro, na sequência dos avisos de abertura dos concursos (atualmente designados anúncios) indicados no **Quadro 3**.

Aqueles avisos foram aprovados pelo gestor, após audição da autoridade de gestão ou da comissão de gestão⁷² e os dois primeiros submetidos à homologação do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas⁷³, a qual ocorreu com uma antecedência 10 dias face à data de início do período de apresentação dos PA (cfr. artigo 15.º da Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro).

Nos termos do Aviso n.º 05-233-2011, o prazo de apresentação dos PA teve início a 6 de junho de 2011, a partir do qual decorreu em contínuo. Este aviso, ao contrário dos anteriores, não indicava a dotação orçamental, não observando cabalmente o disposto no artigo 16º da Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro.

Sobre esta matéria, a AG, no contraditório, veio alegar que “*o Aviso em causa não continha a dotação orçamental (...), uma vez que o mesmo foi aberto em contínuo*”.

Sem prejuízo desta circunstância, considera-se que a abertura do concurso em contínuo não afasta a obrigatoriedade de ser fixada a correspondente dotação orçamental, em cumprimento do normativo legal, pelo que se mantém a observação formulada.

De acordo com a AG, o Aviso n.º 06-233-2012 foi gerado pelo sistema de informação para englobar todos os PA submetidos de 2012 a 2014, ao abrigo do 5º aviso.

⁷²Nos termos da alteração introduzida pela Portaria n.º 739-B/2009, de 10 de julho, passou a ser ouvida a comissão de gestão.

⁷³Com a alteração introduzida pela Portaria n.º 814/2010, os avisos deixaram de ser submetidos ao ministro da tutela para homologação.



Quadro 3 - Avisos de abertura que envolvem a subação 2.3.3.3

Aviso de abertura	Prazo para apresentação da candidatura	Dotação	Observações
Aviso N.º 01-233-2008, de 14 de novembro - Valorização ambiental dos espaços florestais (subações 2.3.3.2 e 2.3.3.3), homologado em 14/11/2008.	Entre 24/11/2008 e 28/02/2009	Dotação 7 Milhões de Euros para a subação 2.3.3.3	Este aviso teve uma retificação em 12 de dezembro de 2008
Aviso N.º 03-233-2009, de 2 de julho - subação 2.3.3.3 - Proteção contra agentes bióticos nocivos, homologado em 3/07/2009	Entre 15/07/2009 e 15/10/2009	Dotação 10 Milhões de Euros para a subação 2.3.3.3	
Aviso N.º 05-233-2011, de 10 de maio - Valorização ambiental dos espaços florestais	Início em 6/06/2011, a partir do qual decorre em período contínuo	Não indica a dotação	
Aviso N.º 06-233-2012	Início em janeiro de 2012	-	O sistema de informação gerou o Aviso N.º 06-233-2012 para os PA apresentados a partir de 2012 ao abrigo do Aviso N.º 05-233-2011

Adenda: Em 7 de fevereiro de 2014 foi elaborada uma adenda a todos os avisos de abertura em vigor relativamente à definição das regras de transição entre o PRODER e o PDR, aplicável a partir de 18 de fevereiro de 2014.

Fonte: AG PRODER.

Foram apoiadas, até 31/12/2015, 54 operações, de um total de 92 operações submetidas. Das operações aprovadas, 50 (92,6%) foram submetidas por entidades de direito privado e apenas 4 (7,4%) foram apresentadas por beneficiários públicos⁷⁴. Neste universo existiam 3 operações contratadas em 2015⁷⁵, ao abrigo das regras transitórias plasmadas no Regulamento (UE) nº 1310/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, pelo que se cifra em 51 os PA apoiados pelo PRODER na tipologia “Controlo do NMP”, correspondendo a uma área de pinhal intervencionado de 99.420,24 ha.

Das 92 operações submetidas, verificaram-se 12 desistências pelos promotores⁷⁶ e 26 operações com decisão desfavorável, representando estas 28,3%⁷⁷ do total de pedidos apresentados nesta subação. Selecionaram-se 9 das 26 operações com decisão desfavorável, para análise da respetiva fundamentação e procedimentos adotados, tendo-se constatado que as três DRAP envolvidas no processo decisório⁷⁸ ouviram os promotores nos termos dos art.ºs 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo antes de proferida a decisão final pelo gestor. Os fundamentos para a recusa foram, isolada ou concomitantemente, os seguintes: os polígonos de investimento não correspondiam na sua maior parte a espaços florestais (PA nº 50151); as áreas de incidência não estavam abrangidas, total ou parcialmente, pelas freguesias definidas pela AFN para o controlo do NMP (PA nºs 4685, 4892, 5648, 14589 e 18953); falta de coerência técnica face às orientações da AFN no âmbito da proteção contra o agente biótico em apreço (PA nºs 5648, 6708, 19005 e 35159)⁷⁹.

⁷⁴Operações submetidas por beneficiários públicos: nº 18722; nº 32174; nº 33216; nº 46003.

⁷⁵Submetidas por beneficiários privados. Sem execução financeira até 31/12/2015.

⁷⁶Desistências após decisão: 3; Desistências após contratação: 2; Desistências após envio ao IFAP: 5; Desistências após o início do projeto: 2.

⁷⁷ $26/92 \times 100 = 28,3\%$.

⁷⁸DRAP Centro (PA nºs 4685, 4892, 6708, 14589, 35159 e 50151); DRAP Norte (PA nºs 18953, 19005) e DRAP LVT (PA nº 5648).

⁷⁹Em dois casos (PA nºs 5.648 e 6.708) os pareceres emitidos pelas DRAP indicavam igualmente a sobreposição de apoios pelo FFP.

De acordo com o relatório de encerramento do PRODER⁸⁰ a subação 2.3.3.3 teve um total de 830 operações apoiadas⁸¹, constatando-se uma expressão diminuta das operações de controlo do NMP, representando apenas cerca de 6% do total⁸².

O mesmo relatório refere uma distribuição de 11% do total do investimento na tipologia em análise, sobressaindo na subação 2.3.3.3 a tipologia “recuperação de montados em declínio” que absorve 87% do investimento⁸³.

3.7.2 - Execução financeira

Os montantes pagos relativos a operações da subação 2.3.3.3 “Proteção contra agentes bióticos nocivos”, tipologia “Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (NMP)”, no período de programação 2007-2013, desde os primeiros pagamentos efetuados em 2011 até 31 de dezembro de 2015, ascendem a uma despesa pública de € 8.489.806,26, sendo € 7.164.384,15 do FEADER (84,4%) e € 1.325.422,11 do OE (15,6%).

Os montantes apurados abrangem um total de 198 movimentos, dos quais 191 pagamentos ascendendo a € 8.952.231,95 e 7 recuperações relativas a duas operações⁸⁴ no valor de € 462.425,69.

Estes movimentos envolveram 52 operações, apesar de apenas 51 terem tido realização efetiva⁸⁵. A distribuição dos pagamentos por ano encontra-se no quadro que a seguir se apresenta:

Quadro 4 - Distribuição anual da despesa NMP no período programação 2007-2013

(em euros)

Ano	Despesa pública	FEADER		OE	
	Valor	Valor	%	Valor	%
2011	869 026,60	686 686,24	79,0	182 340,36	21,0
2012	690 489,71	586 916,25	85,0	103 573,46	15,0
2013	936 967,12	796 422,04	85,0	140 545,08	15,0
2014	4 254 193,19	3 616 064,21	85,0	638 128,98	15,0
2015	1 739 129,64	1 478 295,41	85,0	260 834,23	15,0
TOTAL	8 489 806,26	7 164 384,15	84,4	1 325 422,11	15,6

Fonte: IFAP

O ano de 2014 é aquele onde se concentra a maioria dos pagamentos, seguindo-se o ano de 2015. São duas as rubricas de investimento associadas a estes pagamentos: a rubrica 6080 “Elaboração e Acompanhamento do Projeto” e a rubrica 6068 “Controlo do NMP” que engloba todas as restantes despesas elegíveis previstas na Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro (ações de reflorestação, prospeção e amostragem de árvores com sintomas de declínio, ações de erradicação, monitorização e controlo das populações do inseto-vetor do NMP, aquisição de equipamento específico e análises

⁸⁰Estão disponíveis no sítio do PRODER os relatórios de execução, elaborados pela AG desde 2007 a 2014 e relatório de encerramento 2007-15.

⁸¹Cfr. Quadro 211, página 244. Os 830 PA correspondem a uma despesa pública de € 85,1 milhões.

⁸² $51/830 \times 100=6\%$

⁸³Figura 40, página 246.

⁸⁴Operações n.ºs 17397 e 38047.

⁸⁵A exceção é a operação n.º 17397. O ano de 2015 apenas regista valores devolvidos, sendo o montante global dos pagamentos/recuperações no período de programação nulo.



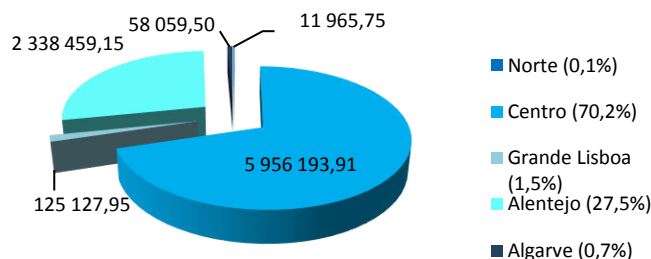
laboratoriais). Não obstante, no ficheiro de pagamentos facultado pelo IFAP, constavam, por engano, dois pagamentos pela rubrica 6074 “Controlo de Espécies Invasoras Lenhosas”, efetuados no âmbito da operação nº 33216, que totalizavam € 13.940,31.

O IFAP explicou que tal sucedera por a operação em questão compreender duas tipologias de investimento dentro da subação 2.3.3.3. Porém, verificou-se existirem erros na análise/contratação do apoio, bem como nos pagamentos desta operação, tendo os investimentos no âmbito do controlo às espécies invasoras lenhosas sido financiados a 100%, ou seja, a taxa prevista para o “Controlo do NMP”, situação adiante explanada, nos pontos 3.8.2.1. e 3.8.2.2.

3.7.3 - Execução por NUTs

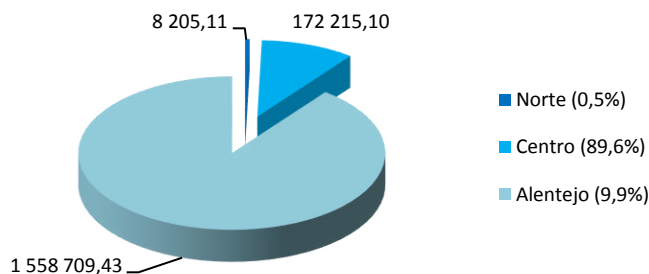
A análise do universo dos pagamentos permite conhecer a sua distribuição por NUTs, que se apresenta nos gráficos seguintes, para o período de programação 2007-2013 e para o ano de 2015:

Gráfico 2 - Peso da despesa paga NMP por região no período 2007/2013



Fonte: IFAP

Gráfico 3 - Peso da despesa paga NMP por região em 2015



Fonte: IFAP

Verifica-se que a despesa paga, quer no conjunto do período de programação, quer apenas em 2015, está maioritariamente concentrada na região Centro, seguindo-se o Alentejo, com menor expressão. Se observarmos os pagamentos ocorridos só em 2015 verifica-se ainda uma maior preponderância da região Centro.

O maior peso desta região acompanha a concentração de pinhal nesta região do país, conjugada com a crescente dispersão do NMP desde 2008, ano em o agente biótico foi detetado, pela primeira vez, nos concelhos de Arganil e Lousã. As regiões Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve têm uma fraca expressão.

Na região Centro situa-se o principal beneficiário dos apoios em apreço, com 7 operações aprovadas⁸⁶ e que beneficiou, até 31/12/2015, de apoios no valor de € 4.578.712,52, representando 53,9%⁸⁷ do total dos apoios atribuídos no período 2007-2013.

3.8 - Análise dos processos

Tendo presente a metodologia indicada no **ponto 2.3** apresentam-se de seguida as observações decorrentes das verificações efetuadas sobre a amostra de pagamentos, bem como sobre a amostra de operações.

3.8.1 - Análise dos pagamentos

Conforme já referido no **ponto 2.3** foi objeto de verificação uma amostra de 30 transações de acordo com os critérios aí enunciados.

Da análise realizada resulta que os montantes apurados para pagamento aos beneficiários do “Controlo do NMP” conferem com os montantes autorizados e pagos, tendo sido transferidos para as contas bancárias específicas dos beneficiários⁸⁸ e declarados à CE⁸⁹, para efeitos de reembolso.

Salienta-se o facto de 7 dos 30 pagamentos analisados terem excedido⁹⁰ o prazo de 10 dias úteis após a emissão da respetiva autorização, estabelecido no artigo 23º da Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro. Esta situação já foi observada pelo Tribunal de Contas em auditorias anteriores, sendo justificada pelo IFAP pela dimensão dos pagamentos que realiza mensalmente e a necessidade de os concentrar no final do mês⁹¹.

Para a comparação dos montantes da conta corrente dos beneficiários com os declarados à CE analisaram-se 8 dos 30 pagamentos⁹². Observam-se pequenas diferenças entre o valor da despesa paga e a declarada à CE, sempre de valor negativo, com exceção de um caso em que a diferença é positiva, mas irrelevante (€ 10,14), tal como se evidencia no quadro seguinte.

⁸⁶As 7 operações estão localizadas nos concelhos de Tábua (3), Oliveira do Hospital (3) e Seia (1).

⁸⁷€ 4.578.712,52/€ 8.489.806,26=53,9%.

⁸⁸O número da conta bancária consta nos contratos de financiamento e no documento com a Identificação do Beneficiário, designado IB.

⁸⁹Para a comparação dos montantes da conta corrente dos beneficiários com os declarados à CE analisaram-se 8 dos 30 pagamentos, incluindo um respeitante ao pacote financeiro do PDR 2020.

⁹⁰Excederam entre 4 e 14 dias.

⁹¹No atual período de programação, os pagamentos são efetuados de acordo com o calendário anual definido pelo IFAP antes do início de cada ano civil, o qual é divulgado em www.ifap.pt.

⁹²Incluindo um respeitante ao pacote financeiro do PDR 2020.



Quadro 5 - Autorizações de pagamento / Declarações de despesa

(em euros)

Operações seleccionadas				Somatório das AP que integram as declarações de despesa (1)	Declarações de despesa			Diferença entre pedido à CE e AP (3) = (2) - (1)
N.º operação	Montantes pagos	Data pagamento	AP		N.º	Data	Montantes pedidos (2)	
5404	52 623,44	17/11/2011	295/11	194 440 284,49	201104	30/01/2012	194 440 252,89	-31,60
29689	109 795,57	27/03/2013	16/13	88 154 526,54	201301	24/04/2013	88 154 508,93	-17,61
33216	16 125,99	30/09/2014	140/14	179 067 912,34	201403	10/11/2014	179 067 887,75	-24,59
37654	520 784,95	31/03/2015	48/15	163 838 914,17	201501	30/04/2015	163 838 898,66	-15,51
38047	-433 991,58	30/09/2015	205/15	18 555 800,17	201503	10/11/2015	18 555 810,31	10,14
38047	433 991,58	30/09/2015	205/15	79 066 628,06	a) 201503	31/07/2015	79 066 628,06	0
46003	2 456,16	31/03/2015	48/15	163 838 914,17	201501	30/04/2015	163 838 898,66	-15,51
16897	9 414,75	29/05/2015	104/15	87 093 959,30	201502	31/07/2015	87 093 954,78	-4,52
TOTAL da coluna 3								-99,20

a) Declaração de despesa respeitante ao PDR 2020.

Fonte: IFAP.

O IFAP, nas suas alegações, esclarece a razão das diferenças:

“As declarações trimestrais de despesas são efetuadas numa aplicação informática disponibilizada pela Comissão Europeia, o SFC2014, e, no seguimento do disposto [no art.º 22.º do Regulamento n.º 908/2014, da Comissão, de 6 de agosto], declaram-se os montantes de despesa pública, pagos e contabilizados, calculando a referida aplicação informática a respetiva comparticipação FEADER, de forma automática, originando pequenos desvios resultantes de arredondamentos”.

“No entanto, em sede de Conta Anual e em conformidade com o disposto no art.º 22º, n.º 5, do R.908/2014, são efetuadas correções, entre outras, que permitem corrigir os desvios decorrentes dos arredondamentos da aplicação informática SFC2014, mencionadas anteriormente. Estas correções são classificadas, no âmbito da Conta Anual, com o código explicativo B02 – Erro de arredondamento – de acordo com o disposto no Anexo II do R.2015/1532”.

3.8.2 - Análise das operações

As verificações recaíram sobre 5 operações identificadas no Quadro 1 e que foram seleccionadas de acordo com os critérios enunciados no **ponto 2.3**, tendo sido examinados os procedimentos desde a submissão dos pedidos de apoio até ao apuramento dos montantes a pagar, com base na análise dos pedidos de pagamento.

Para o efeito, foram analisados os processos físicos organizados pelas DRAP e ainda os sistemas de informação SIProDER e SIIFAP. As operações seleccionadas abrangeram a esfera de intervenção das DRAP do Centro e Alentejo, sendo que neste último caso foram analisadas pela DRAP Lisboa e Vale do Tejo, que, por esse facto, foi também envolvida.

3.8.2.1 - Decisão e contratação dos apoios

Os PA analisados foram submetidos ao abrigo dos Avisos n.º 01-233-2008⁹³ e n.º 05-233-2011⁹⁴, tendo sido apresentados por entidades privadas em quatro casos e num caso por uma entidade pública. Estes beneficiários reuniam os critérios de elegibilidade aos apoios nos termos do art.º 8º da Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro.

Duas operações envolviam a rearborização/reconversão florestal em áreas anteriormente ocupadas por pinheiro bravo que foram afetadas pelo NMP. Numa das operações (n.º 29689) esta rearborização foi efetuada com pinheiro manso em dois locais distintos com 73,80 ha e 400,21 ha. Noutra operação (n.º 33216), a rearborização envolvia 44,74 ha com pinheiro manso, sobreiro, carvalho roble e cerejeira brava.

Essas ações são objeto de reporte pelo ICNF, ao abrigo do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho. Para o efeito este Instituto solicita à AG informação sobre as operações apoiadas pelo PRODER. Ao ICNF cabe ainda assegurar os procedimentos de autorização e comunicação prévias daquelas ações, bem como implementar um sistema de controlo, avaliação e informação neste domínio.

Três operações envolviam a prospeção e amostragem de árvores com sintomas de declínio, a erradicação de árvores infestadas com NMP, monitorização e controlo das populações do inseto-vetor do NMP, a aquisição de equipamento específico (armadilhas para captura de insetos e feromonas) e análises para pesquisa de NMP e identificação de espécies de insetos. As áreas florestais envolviam 1.330 ha, 1.371,84 ha e 11.571,15 ha, respetivamente, nas operações n.ºs 38047, 37654 e 5404.

À exceção de uma das operações de rearborização, os PA previam despesas com a elaboração e acompanhamento do projeto, tendo as mesmas sido aprovadas, com respeito pelo valor limite estabelecido na Portaria regulamentar, de € 6.000, sem IVA.

Quanto à **instrução dos PA** verificou-se que os mesmos se encontravam completos, constituindo exceção as seguintes situações:

- a) **operação n.º 33216**⁹⁵: Não existia no processo físico a declaração do ICNF⁹⁶, atestando que as propriedades do beneficiário estavam localizadas em áreas críticas, na antiga zona de restrição do NMP, condição exigida pela alínea d) do ponto 1.6 do Anexo I à Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro.

No exercício do contraditório, a Autoridade de Gestão enviou a declaração em falta, datada de 10/01/2012, bem como comprovativo da sua receção extraído do SIProDER.

- b) **operação n.º 5404**⁹⁷: As ações de “prospeção e amostragem” e “monitorização de armadilhas” envolviam mão-de-obra da entidade beneficiária, sem que o PA tivesse integrado uma chave de imputação que refletisse a totalidade das atividades (financiadas e não financiadas) desenvolvidas pela associação no período de execução da operação nem a explicação da

⁹³Operação n.º 5404.

⁹⁴Operações n.º 29689, 33216, 37654 e 38047. As operações n.ºs 33216, 37654 e 38047 estavam associadas ao aviso n.º 6, o qual como já referido, foi gerado pelo sistema de informação a partir de 2012, tendo estes PA sido efetivamente analisados e decididos ao abrigo do aviso n.º 5 que determinou a submissão em período contínuo.

⁹⁵Operação analisada pela DRAP Centro.

⁹⁶Esta declaração constava no PA da operação n.º 29.689, analisada pela DRAP LVT.

⁹⁷Analisada pela DRAP LVT.



previsão de custos, os quais deveriam assentar em indicadores de natureza física (e.g. número de horas/custo unitário de trabalho realizado; número de trabalhadores afetos à atividade financiada; número de km percorridos/custo unitário)⁹⁸.

As DRAP analisaram e emitiram parecer sobre os PA, designadamente no tocante ao cumprimento dos diferentes critérios de elegibilidade dos beneficiários e das operações, tendo fixado os custos máximos dos investimentos elegíveis a aprovar com base nas tabelas da Comissão de Acompanhamento de Operações Florestais (CAOF)⁹⁹ e nos orçamentos apresentados pelos promotores.

A hierarquização dos PA pela AG foi efetuada por ordem decrescente da pontuação obtida para a valia global da operação (somatório das pontuações atribuídas aos critérios: 1º grau de nocividade do agente biótico; 2º localização em áreas classificadas e em regime florestal; 3º tipo de beneficiário; 4º critério adicional: área de incidência da operação), de acordo com o Regulamento da subação 2.3.3.3¹⁰⁰ e das pontuações fixadas nos avisos de abertura dos concursos. Estes não preveem a possibilidade de serem pontuadas operações mistas, ou seja, com mais do que uma tipologia de apoio.

Ao secretariado técnico da AG coube avaliar o parecer das DRAP quanto à uniformidade de aplicação dos critérios de seleção, tendo em conta a dotação orçamental referida no respetivo aviso de abertura.

Os PA foram objeto de decisão pelo gestor, após audição da comissão de gestão, tendo a mesma posteriormente sido comunicada aos promotores pelas DRAP.

No que se refere à **análise dos PA** salientam-se as seguintes desconformidades:

- c) **operação n.º 33216**: Pontuada pela DRAP Centro em função da tipologia “Controlo do NMP”, não obstante abranger igualmente investimentos da tipologia “Controlo das espécies invasoras lenhosas”¹⁰¹, também englobada na subação 2.3.3.3. Esta situação traduziu-se numa incorreta aplicação dos critérios de hierarquização, designadamente do 1º critério “Grau de nocividade do agente biótico”¹⁰², já que a valia global da operação resultou em 5.120,6 pontos, sendo que em função da tipologia “Controlo das espécies invasoras lenhosas” teria atingido um máximo de 1.120,6¹⁰³.

⁹⁸A insuficiente justificação dos critérios de imputação de custos é uma das desconformidades mais comuns no âmbito dos apoios ao investimento e encontra-se assinalada na página institucional do IFAP.

⁹⁹A CAOF foi criada através do Despacho n.º 24711/2000, de 2 de dezembro, do Sr. Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e integra representantes do ICNF, do IFAP, da Associação Nacional das Empresas Florestais, Agrícolas e do Ambiente (ANEFA), da Federação Nacional das Cooperativas de Produtores Florestais, FCRL (FENAFLORESTA), da Associação Florestal de Portugal (FORESTIS), da União da Floresta Mediterrânica (UNAC) e da DGADR que assegura a coordenação. Uma das suas atribuições é a elaboração de uma base de dados de tempos padrão para a realização das operações que abrangem todo o ciclo florestal, procedendo regularmente à atualização da matriz de referência com os custos máximo e mínimo para as principais operações de (re)arborização (manuais, mecânicas, mistas e execução de infraestruturas) e de beneficiação (manuais, mistas e mecânicas) das superfícies florestais.

¹⁰⁰Nos termos dos artigos 14 a 18º da Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro e Anexo V.

¹⁰¹Controlo da espécie *Acacia dealbata* (mimosa) em 6,38 ha (parcelas 10 a 13). As ações de re-arborização “Controlo do NMP” ocorreram nas parcelas 1 a 9 e 14.

¹⁰²1º critério: *Operações incidentes em áreas críticas com nemátodo da madeira do pinheiro, definidas pela AFN/ICNF, seguido das operações incidentes em áreas críticas do declínio do montado de sobre e azinho, seguido das operações incidentes nas áreas críticas do declínio do castanheiro, seguido de operações de controlo de espécies invasoras lenhosas incidentes nas áreas com declarados problemas de alterações da estabilidade ecológica comprovados pela AFN, seguido das operações incidentes nas restantes áreas.*

¹⁰³Na aplicação do primeiro critério, cfr. aviso de abertura, são atribuídos 5000 pontos quando se trata de controlo do NMP ao passo que a pontuação para as operações relativas ao controlo das invasoras lenhosas é de 1000.

Sobre esta matéria a AG, no exercício do contraditório, alega:

“O PA 33216 apresenta as duas tipologias acima mencionadas, pelo que a atribuição da pontuação de 5.000 permite a sua comparação com os outros projetos com o mesmo grau de nocividade, caso fosse aplicada a hierarquização por escassez de dotação, o que tal não aconteceu”.

A resposta da AG não esclarece os procedimentos seguidos na hierarquização dos PA quando estão em causa mais do que uma tipologia de apoio.

- d) Ainda na **operação n° 33216**: existem erros sequenciais na análise, decisão e contratação do apoio. O investimento proposto foi de € 102.750,23, sendo € 80.165,51 respeitantes ao controlo do NMP e € 22.584,72 ao controlo de espécies invasoras lenhosas¹⁰⁴. Viriam a ser aprovados investimentos de € 63.692,61 e € 20.261,81 respetivamente, após reduções no âmbito da análise da razoabilidade dos custos. Não obstante às duas tipologias de apoio estarem associadas taxas de financiamento distintas¹⁰⁵ constantes do modelo de análise (taxa de financiamento de 100% no controlo do NMP e de 60% no controlo de espécies invasoras lenhosas), viria a ser aplicada uma única taxa de financiamento de 100%. Com efeito, o apoio deveria ter sido aprovado e contratado por € 75.849,76 (€ 63.692,61 para controlo do NMP e € 12.157,09 para controlo das espécies invasoras lenhosas¹⁰⁶), ou seja por menos € 8.104,72¹⁰⁷ nesta última tipologia. Esta situação repercutiu-se nos montantes pagos, conforme se descreve no ponto seguinte.

A DRAP Centro confirmou a taxa de apoio de 60% para o controlo de espécies invasoras lenhosas, a qual constava do “modelo de análise”, tendo constatado que na “ficha resumo do PA”, a taxa aplicada foi de 100%, que serviu de base ao contrato e, conseqüentemente, aos pagamentos, admitindo a necessidade de efetuar a reanálise dos pedidos de pagamento.

Sobre a causa do erro identificado, aquela DRAP referiu poder residir na atualização do modelo de análise sem atualização da ficha resumo.

A AG nas suas alegações veio confirmar que tal situação “*resultou de um problema informático no modelo análise FACI – versão 39, que foi corrigido na versão FACI 42*”. Mais acrescentou ter efetuado a revisão de todas as operações aprovadas, sendo esta a única que possui esse erro “*pelo que será alvo de correção e promovida a reanálise dos pedidos de pagamentos e recuperados os montantes indevidamente pagos*”.

A concessão dos apoios foi formalizada em contrato escrito (atualmente designado termo de aceitação), celebrado entre os beneficiários e as DRAP, por delegação de competências do IFAP. Na operação n° 29689 o beneficiário não cumpriu o prazo de 20 dias para envio à DRAP LVT do contrato assinado, tendo a situação sido justificada e aceite.

Em todos os contratos foram estabelecidas **condicionantes** (cláusula 5ª - Garantias, Condicionantes e Metas), bem como as respetivas fases de aplicação. Confirmou-se o seu cumprimento, sendo de registar as seguintes situações no âmbito das operações analisadas pela DRAP LVT:

¹⁰⁴Deste valor € 11.669 respeitavam a corte de plantas e aplicação de herbicidas, sendo o remanescente despesas de arborização.

¹⁰⁵Controlo do NMP 100% e controlo das invasoras lenhosas entre 50% e 80%, nos termos do Anexo III à Portaria n° 1137-D/2008, de 9 de outubro.

¹⁰⁶Considerando a taxa de 60% indicada, € 20261,81x0.60=€ 12.157,09.

¹⁰⁷€ 20 261,81-€ 12 157,09=€ 8 104,72.



- e) **operação n.º 29689:** Atenta a natureza das ações a prosseguir (reflorestação), deveria ter sido estabelecida no contrato, datado de 26/06/2012, a condicionante “entrega um documento de fornecedor que acompanha os materiais florestais de reprodução comercializados”, no sentido de ser salvaguardada a sua qualidade¹⁰⁸. Esta condicionante prende-se com o cumprimento da boa prática florestal (cfr. art.º 12º e Anexo II da Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro), “*Utilizar plantas e ou sementes certificadas na instalação dos povoamentos para espécies constantes do Decreto-Lei n.º 205/2003, de 12 de setembro, e respetiva regulamentação, sendo que para as espécies pinheiro-bravo, pinheiro-manso e sobreiro só devem ser utilizadas plantas ou sementes das categorias «selecionada», «qualificada» ou «testada»*”¹⁰⁹.

Sobre esta matéria veio a AG confirmar a ausência desta condicionante mas que “*em sede do controlo administrativo do pedido de pagamento foram verificados os certificados dos fornecedores de materiais florestais*”.

- f) **operação n.º 5404:** No contrato, datado de 3/12/2010, atenta a natureza de ações envolvidas (prospeção e erradicação de árvores) deveria ter sido estabelecida a condicionante “registo na AFN/ICNF das árvores prospetadas com sintomas de declínio”¹¹⁰. A referida condicionante foi adotada noutras operações¹¹¹. Por outro lado, o pagamento foi condicionado pela “autorização de abate de coníferas hospedeiras do NMP”, mas não se obteve evidência da mesma.

A AG no exercício do contraditório informa o seguinte:

“a condicionante foi satisfeita de acordo com os Manifestos de Exploração Florestal de 11/04/2011 a 27/11/2014, n.ºs 2011/646, 2011/647, 2012/69220, 2012/71749, 2012/75542, 2012/80018, 2013/142555, 2013/142106, 2014/322823, 2014/328517 e 2014/340995, referentes a propriedades do CAMPO DE TIRO DE ALCOCHETE, da BASE AÉREA DO MONTIJO e do CONVENTO DA SERRA”.

Importa referir que esta matéria se encontra tratada na alínea b) do ponto 3.8.2.2, salientando-se que os referidos manifestos haviam sido remetidos pela DRAPLVT no decurso da auditoria. Estes manifestos envolvem apenas três dos nove locais intervencionados na operação, não estando registados no FITO as ações de prospeção e de erradicação apoiadas nesta operação. Por tais factos, mantêm-se as observações formuladas.

As considerações apontam para a necessidade de se harmonizarem as condicionantes a estabelecer nos contratos¹¹² em função da natureza das ações que compõem a tipologia “Controlo do NMP” garantindo-se a sua homogeneidade pelas diversas regiões.

¹⁰⁸À semelhança do sucedido na operação n.º 33.216, analisada pela DRAP Centro.

¹⁰⁹No processo do concurso público (caderno de encargos e contrato com o fornecedor de serviços) foi, todavia, estipulado que os materiais florestais teriam de ser licenciados conforme Decreto-lei n.º 205/2003, de 12 de setembro e que o adjudicatário se comprometia a utilizar materiais florestais com tais requisitos. Por outro lado, no âmbito dos pedidos de pagamento, as faturas apresentadas referiam o número do viveirista autorizado.

¹¹⁰No processo físico da DRAP existiam alguns registos, ainda que incompletos, de árvores prospetadas e erradicadas.

¹¹¹Nas operações n.ºs 37654 e 38047, analisadas pela DRAP Centro.

¹¹²Algumas condicionantes são decididas pelo técnico analista, enquanto que outras (e.g. fase de aplicação) estão fixadas automaticamente no sistema de informação.

3.8.2.2 - Pedidos de pagamento

A apresentação dos PP foi efetuada através de formulário eletrónico disponível no sítio da internet do IFAP, reportado às despesas efetivamente realizadas e pagas, sendo os comprovativos das mesmas entregues nas DRAP que os analisaram e procederam à validação das despesas elegíveis e ao apuramento dos montantes a pagar, sendo posteriormente enviados ao IFAP para pagamento nos prazos estabelecidos.

A apresentação dos PP observou os preceitos do art.º 21º da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro, tendo sido submetidos 3 PP na operação nº 5.404, 4 PP nas operações nºs 29.689, 33.216 e 37.654 e 5 PP na operação nº 38047. A apresentação de mais do que 4 PP é possível quando as operações são executadas por período superior a 24 meses¹¹³, o que se verificou neste último caso. A AG aceitou o prolongamento desta última operação ao abrigo de uma autorização automática de prorrogação até 31/03/2015 conferida a todos os projetos de investimento cujas datas de conclusão estivessem compreendidas entre 1/10/2014 e 31/12/2014.

Em três casos os beneficiários solicitaram adiantamentos¹¹⁴, nos termos do nº 4º do art.º 21.º da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro e da cláusula B9 das “Condições específicas” do contrato de financiamento. O valor dos adiantamentos representou 50% do total do apoio, nos termos do art.º 56º do Regulamento (CE) nº 1974/2006, de 15 de dezembro.¹¹⁵

Os adiantamentos ficaram sujeitos à apresentação de garantia bancária nas operações nºs 37654 e 38047 e de garantia escrita¹¹⁶ no caso da operação nº 33213 (beneficiário público), em todos os casos correspondente a 110% do valor adiantado.

As cinco operações selecionadas encontravam-se financeiramente concluídas, sendo que os valores executados/pagos ficaram abaixo dos previstos em quatro casos¹¹⁷, tendo os desvios sido justificados pelos beneficiários e aceites pelas DRAP.

Nas operações nºs 37654 e 38047 tiveram lugar pagamentos ao abrigo das regras transitórias do novo PDR 2020, os quais não constavam da lista de pagamentos facultada pelo IFAP, respeitante unicamente ao PRODER. A operação nº 37654 foi encerrada financeiramente por € 1.556.510,51, sendo € 1.096.744,25 pagos ao abrigo do PRODER e € 459.766,26 ao abrigo do PDR 2020¹¹⁸. A operação nº 38047 foi encerrada financeiramente por € 1.169.046,85, sendo € 735.055,27 pagos pelo PRODER e € 433.991,58 pelo PDR 2020.

¹¹³De acordo com o art.º 20º da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro, as operações têm que estar concluídas no prazo máximo de 48 meses contados a partir da data de assinatura do contrato.

¹¹⁴Operação nº 33216: € 41.977,21 (sendo € 31.846,31 NMP e € 10.130,90 controlo das espécies invasoras lenhosas); Operação nº 38047: € 500.000; Operação nº 37654: € 454.545,45.

¹¹⁵Estabelece normas de execução do Regulamento (CE) nº 1698/2005, do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER. Com a alteração introduzida pelo Regulamento de Execução (UE) nº 679/2011 da Comissão, de 14 de julho, foi aprovada a manutenção do limite máximo de 50% para as decisões individuais tomadas a partir de 1 de janeiro de 2011 e extensível ao período de programação.

¹¹⁶Declaração enquadrada dentro dos limites de autorização de despesa conferidos à entidade responsável pela sua emissão e em conformidade com as disposições legais e estatutárias aplicáveis.

¹¹⁷Operação nº 5404: 79,5%; Operação nº 33216 (só NMP): 77,4%; Operação nº 37654: 82,2%; Operação nº 38047: 78,15%.

¹¹⁸Operação 37654: € 459.766,26 pagos em 31/07/2015; Operação 38047: € 433.991,58, pagos em 30/09/2015.



A última tranche de pagamento representou, pelo menos, 20 % das despesas totais elegíveis nas operações nºs 5.404, 29.689 e 37.654. O último PP da operação nº 33.216, representou 12,3% da despesa total¹¹⁹ e o da operação nº 38.047 originou uma devolução de € 27.730,43. Terão contribuído para estas situações os desvios na execução face aos montantes aprovados (menos € 17.701,54 e € 326.924,75, respetivamente) e a regularização dos adiantamentos (50% do montante elegível aprovado).

As despesas estavam suportadas por faturas, recibos, comprovativos das transferências bancárias efetuadas ou cópia de cheques, encontrando-se evidência dos respetivos débitos em extratos de conta bancária também apensos aos PP.

As DRAP analisaram a totalidade dos documentos de despesa contidos nos PP em 4 das 5 operações, nas vertentes temporal, normativa e material. Na operação nº 5404 os documentos foram analisados a 100% no 1º PP e por amostragem no 2º PP (20 documentos) e no 3º PP (7 documentos), tendo por base os critérios de seleção¹²⁰ plasmados nas normas de procedimentos externas do IFAP nº 23 de 29/08/2011 e nº PPG-039, de 03/04/2014.

Os documentos tinham apostado o carimbo que indicava “Despesa cofinanciada pelo FEADER/PRODER” nele constando o número da operação, a medida/ação, a rubrica de investimento, o valor do documento afeto à operação, a percentagem de imputação e o valor elegível. No caso da operação nº 5404, para além do carimbo da subação 2.3.3.3 do PRODER, alguns documentos tinham apostos carimbos do FFP e da ação 4.3.2 do PRODER “Serviço de Apoio às Empresas”, não havendo sobrefinanciamento público.

As despesas apresentadas nos PP eram elegíveis, sendo de destacar as seguintes exceções:

- a) **operação nº 33216:** A despesa comprovada junto da DRAP Centro ascendeu a € 66.252,88 (78,9% do total aprovado), sendo € 51.999,46 respeitantes ao “Controlo do NMP” e € 14.253,42¹²¹ relativos ao “Controlo de espécies invasoras lenhosas”, respetivamente nas rubricas 6068 e 6074.

Aquela DRAP considerou erradamente despesas elegíveis de € 52.312,57 na rubrica 6068, existindo um diferencial de mais € 313,11 face ao comprovado. Este montante deveria ter sido afeto à despesa elegível na rubrica 6074 considerada erradamente € 13.940,31.

Os pagamentos efetuados ascenderam a € 66.252,88, correspondendo a um financiamento de 100% de toda a despesa comprovada, pese embora a taxa de financiamento das despesas afetas à rubrica 6074 devesse ter sido de 60%. Esta situação resultou do erro de decisão/contratação desta operação, já referido na alínea d) do ponto anterior. A aplicação desta taxa às despesas comprovadas de € 14.253,42 corresponderia a um apoio de € 8.552,05, em vez dos € 13.940,31 pagos, pelo que se estima existir um diferencial de € 5.388,26 pagos a mais nesta rubrica. Se se atender que na rubrica 6068 houve um pagamento a mais de € 313,11, cifra-se em € 5.701,37 o total do apoio pago a mais nesta operação. Esta situação deverá ser objeto de regularização pelo IFAP.

O IFAP, em contraditório, referiu que irá desencadear o competente processo de recuperação de verbas.

¹¹⁹€ 8149,68/€ 66252,88=12,3%.

¹²⁰Seleção manual (documento de maior valor) e automática (aleatória).

¹²¹Analisados os autos de medição que acompanhavam os PP constatou-se que € 9.120,28 respeitavam a intervenções silvícolas e tratamentos químicos e € 5.133,14 eram relativos a preparação do terreno, plantação/sementeira e sacha e amontoa.

- b) **operação n.º 5404:** Os PP apresentados junto da DRAP LVT incluíam despesas com pessoal (salários, segurança social, seguros acidentes de trabalho e imposto sobre o rendimento das pessoas singulares) e despesas com combustível no âmbito de ações de “prospecção e amostragem” e “monitorização de armadilhas” que ocorreram entre outubro de 2010 e novembro de 2012.

Algumas despesas foram financiadas de forma bipartida (subação 2.3.3.3 do PRODER e FFP) e tripartida (subação 2.3.3.3 do PRODER, ação n.º 4.3.2 do PRODER e FFP). Apesar dos somatórios dos montantes afetos aos vários tipos de financiamento não ultrapassarem o valor total dos respetivos documentos, estes não estavam acompanhados de qualquer elemento explicativo, designadamente critérios técnicos de imputação das despesas e mapas de trabalhos que permitissem estabelecer a ligação entre as ações realizadas, a sua cronologia, os trabalhadores envolvidos¹²² e as áreas intervencionadas.

As despesas com pessoal e com combustível ascenderam a € 54.501,14, assim distribuídas: € 27.179,57 no 1.º PP, € 11.431,28 no 2.º PP¹²³ e € 15.890,29¹²⁴ no 3.º PP. A estas despesas acresceram € 214,14 despendidos em tinta para marcação de árvores, atingindo as ações de “prospecção e amostragem” e “monitorização de armadilhas” € 54.715,28, o que representa uma execução de 120,6%, ou seja, um desvio de mais € 9.356,36 face ao aprovado (€ 45.358,92).

Contrariamente, as restantes ações apresentavam taxas de execução muito inferiores ao previsto, destacando-se as despesas com equipamento específico (aquisição de armadilhas e feromonas) e análises laboratoriais, no valor de € 6.736,74 e € 2.091, respetivamente 55,4% e 11,8% dos valores aprovados¹²⁵. Não existe no processo justificação para estes desvios que poderão ter colocado em causa, ainda que parcialmente, a coerência técnica na execução da operação.

Existindo uma relação entre as despesas de pessoal e combustíveis das ações de “prospecção e amostragem” e “monitorização de armadilhas” e as despesas com aquisição de equipamento específico e análises laboratoriais, não se compreende o motivo para a grande diferença nos seus níveis de execução.

Por outro lado, os montantes elegíveis estão limitados pelos valores aprovados em sede de análise do pedido de apoio para os vários itens da operação (**cfr. Quadro 6**), os quais são, por sua vez, balizados pelos valores de mercado, designadamente os constantes em tabelas de custos máximos elegíveis¹²⁶. Assim, e dado que não foi apresentado, por parte do beneficiário, qualquer pedido de alteração que fundamentasse o desvio ocorrido¹²⁷, considera-se não elegível o montante de € 9.356,36.

¹²²As percentagens de afetação às ações do “controlo do NMP” indicadas nos carimbos dos documentos de despesa eram muito variáveis entre trabalhadores e de mês para mês para o mesmo trabalhador.

¹²³Só o 2.º PP indicava claramente que as despesas se referiam à monitorização de armadilhas.

¹²⁴Este valor inclui o montante de € 938,31 respeitante a salários, incorretamente afeto à rubrica elaboração e acompanhamento do projeto no 1.º PP e objeto de correção no 3.º PP.

¹²⁵Previam-se 780 análises para despiste do NMP e 106 para identificação de espécies de insetos e foram apenas realizadas 123 para despiste do NMP.

¹²⁶Ao abrigo do art.º 11.º e do Anexo I da Portaria n.º 1137-D/2008, de 9 de outubro.

¹²⁷Ao abrigo da Norma de Procedimentos externa, de 29/09/2014 – Pedidos de Pagamento no âmbito do FEADER e do FEP relativos à programação 2007-2013, aplicável aquando da análise do último pedido de pagamento, apresentado em 29/01/2015, o beneficiário poderia ter solicitado uma alteração dos montantes aprovados, o que não sucedeu.



Quadro 6 - Investimentos da operação n° 5404

(em euros)

Rubricas de investimento		Montante aprovado	Montante executado	Desvio	Taxa de execução (%)
Rubricas	Ações	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(4) = (2)/(1)x100
6068	Erradicação (abate de árvores)	127 282,65	96 293,67	-30 988,98	75,7
	Prospecção e amostragem e Monitorização de armadilhas	45 358,92	54 715,28	9 356,36	120,6
	Equipamento específico (aquisição de armadilhas e feromonas)	12 149,71	6 736,74	-5 412,97	55,4
	Análises laboratoriais (pesquisa NMP e identificação de espécies de insetos)	17 712,00	2 091,00	-15 621,00	11,8
6080	Elaboração e acompanhamento do projeto	6 000,00	6 000,00	0	100,0
TOTAL		208 503,28	165 836,69	-42 666,59	79,5

Fonte: IFAP

Foram ainda identificadas despesas de combustível, abrangidas na “prospecção e amostragem” e “monitorização de armadilhas”, cujas faturas identificavam matrículas de viaturas não afetas à operação¹²⁸ ou não as identificavam. Tais despesas, que totalizam € 470,16 (€ 345,73 do 2º PP¹²⁹ e € 124,43¹³⁰ do 3º PP), situam-se abaixo do montante do desvio considerado não elegível de € 9.356,36, pelo que não se propõe correção adicional.

No 2º PP, com despesas imputadas na íntegra à instalação e recolha semanal de armadilhas, os documentos comprovativos referem os meses de março, junho, julho, agosto, setembro, outubro e dezembro de 2011, sendo, todavia, questionável tecnicamente a realização de tais trabalhos em março e dezembro. Com efeito, o período de voo do inseto vetor aconselha a instalação de armadilhas em abril/maio e a respetiva monitorização até setembro/outubro, com a sua recolha neste último mês.

As despesas com ações de erradicação ascenderam a € 96.293,67, estando repartidas por duas faturas: uma de 23/06/2011, no valor de € 30.100,00, dos quais € 22.200,42 foram afetos a esta operação e outra, de 28/11/2014, no valor de € 74.093,25, afetos na totalidade à operação. O descritivo desta última fatura indica erradicação de árvores, abate, recarga de árvores com sintomas de declínio, destruição de sobrantes florestais (com execução em quatro fases: de 01/07/2011 a 09/08/2011; 17/09/2012 a 31/12/2012; 31/05/2013 a 29/06/2013; 21/10/2014 a 28/11/2014).

Na resposta ao contraditório, o IFAP referiu:

“...houve necessidade de incrementar as tarefas de “prospecção e amostragem”, tendo em conta as reais necessidades identificadas nos locais” e “a tarefa “monitorização e controlo” está diretamente relacionada com a tarefa de “prospecção e amostragem” uma vez que pressupõe a instalação de armadilhas e a sua recolha mensal, pelo que também nesta atividade houve a necessidade de incrementar as atividades desta natureza, face ao inicialmente previsto”; o incremento das tarefas de “prospecção e amostragem” e de “monitorização e

¹²⁸De acordo com lista disponível no processo físico.

¹²⁹Faturas: 13/06/2011 (31-20-XZ) € 38,35; 04/08/2011 (31-20-XZ) € 61,69; 05/07/2011 (38-64-MQ) € 60,16; 12/07/2011 (31-17-XD rasurada à mão) € 34,70; 18/08/2011 (74-AA-97) € 34,96; 02/09/2011 (31-20-ID) € 49,56 e 02/09/2011 (82-LS-27) € 66,31.

¹³⁰Faturas: 5/11/2012 (sem matrícula) € 68,98 e 13/11/2012 (sem matrícula) € 55,45.

controlo”...motivou uma menor necessidade de realização de ações de erradicação de árvores infestadas...”.

Considera-se que as observações do IFAP não fundamentam tecnicamente o acréscimo de despesas afetas às rubricas “prospecção e amostragem” e “monitorização de armadilhas”, as quais ultrapassaram os limites máximos elegíveis aprovados. Salienta-se que estas ações envolviam a extração de material vegetal e a recolha de insetos a partir das armadilhas instaladas, visando respetivamente análises para despiste do NMP e para identificação de espécies, tendo as rubricas “equipamento específico” e “análises laboratoriais” sido executadas por valores muito abaixo dos aprovados. Nestas circunstâncias poder-se-ia, *a contrário*, equacionar-se uma menor execução daquelas rubricas.

Também não foi demonstrado existir uma relação causal do ponto de vista técnico para o facto do decréscimo das despesas de erradicação se ter ficado a dever à maior execução das rubricas “prospecção e amostragem” e “monitorização de armadilhas”. Salienta-se, inclusivamente, que algumas ações de instalação e recolha semanal de armadilhas ocorreram em períodos tecnicamente desaconselhados, facto que conjugado com a menor realização de despesas com armadilhas e análises laboratoriais terão colocado em causa, ainda que parcialmente, a coerência técnica na realização da operação.

Face às considerações aduzidas, o Tribunal continua a considerar como não elegível o montante de € 9.356,36.

Existia no processo físico um único manifesto de exploração florestal respeitante ao abate e transporte de coníferas numa propriedade, não obstante o PA prever intervenções em 9 locais distintos (situados em 7 concelhos e 14 freguesias). Após reunião com a DRAP LVT, foram enviados por esta entidade 12 manifestos¹³¹ respeitantes ao abate, transporte de coníferas e eliminação de sobrantes que envolviam três propriedades, pelo que só nestes casos foi possível associar os manifestos de exploração florestal aos trabalhos faturados.

As receitas imputadas à operação¹³² e deduzidas à primeira fatura ascenderam a € 7.899,58¹³³. No processo existiam talões de pesagem e guias de transporte, emitidos entre 03/05/2011 e 09/06/2011, que perfaziam 343,46 toneladas, valor muito inferior ao previsto no manifesto de exploração florestal que constava do processo físico. No que respeita à fatura emitida em 2014 não foram deduzidas quaisquer receitas, pelo que se infere que as receitas desta operação não foram totalmente comprovadas.

Pese embora a matéria da dedução das receitas geradas com a venda do material lenhoso não tenha ficado explicitamente tratada na Portaria regulamentadora dos apoios, a AG do PRODER divulgou no seu sítio institucional, em 19/07/2011 o “Procedimento Específico para Investimentos em Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro” que referia a obrigatoriedade de dedução às despesas elegíveis do valor das receitas obtidas com a venda do material lenhoso. O mesmo procedimento indicava ainda os documentos a apresentar nos PP que incluíam as guias de pesagem do material lenhoso e os respetivos recibos de venda, bem como as cópias dos manifestos de exploração florestal com a autorização dada pela AFN e os resultados das ações de prospecção com a indicação do número de árvores a erradicar por classe de diâmetro à altura

¹³¹Incluindo o manifesto que constava do processo físico.

¹³²Em cada PP a receita gerada com a venda do material lenhoso deve ser deduzida à despesa total elegível da operação. Estas receitas têm que ser comprovadas por fatura/recibo da venda, guias de transporte e talões de pesagem.

¹³³€ 30.100,00 - € 7.899,58= € 22.200,42.



do peito, de acordo com o critério definido pela AFN no guião “Prospecção – Erradicação, Procedimentos Base”, já referido no **ponto 3.5.3**.

Analisados os mapas com informação extraída do FITO constantes do processo físico, estes referem-se unicamente a uma propriedade. Junto do ICNF constatou-se que não estavam registadas naquele sistema todas as ações apoiadas nesta operação.

As operações foram visitadas pelas DRAP em sede do último pagamento dos apoios¹³⁴, tendo sido elaborados relatórios cujo teor abrangia a caracterização das operações, a sua execução global e por rubrica de investimento, os indicadores materiais (área florestal) e a verificação da operação, a qual incluiu a verificação física dos investimentos (incluindo registo fotográfico), a verificação do cumprimento das regras da publicidade e os originais dos documentos de despesa. Esta análise incidia também sobre os relatórios de encerramento elaborados pelos beneficiários.

A DRAP Centro elaborou informações circunstanciadas que acompanhavam os relatórios finais das verificações às operações n.ºs 37654 e 38047. Em anexo a estas informações existiam, entre outros elementos, registos do FITO solicitados ao ICNF, quadros com a análise das receitas deduzidas ao valor do apoio provenientes da venda do material lenhoso extraído¹³⁵ a entidades autorizadas¹³⁶, manifestos de exploração florestal e uma declaração final do ICNF¹³⁷ que atestava que o beneficiário tinha procedido à respetiva inserção de dados no sistema, designadamente sobre instalação e monitorização de armadilhas, análises de insetos e relato de resultados, ações de amostragem, marcação e eliminação de exemplares de coníferas hospedeiras com sintomas de declínio e respetivos sobrantes para os quais foram emitidos manifestos de exploração florestal. Esta declaração é emitida pelo Instituto com base nos registos do FITO, sem qualquer validação adicional.

4 - VERIFICAÇÕES COMPLEMENTARES

4.1 - Plano de Gestão de Riscos

A AG do PRODER elaborou o “Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas” (PGRCIC)¹³⁸. De acordo com informação da AG do PDR 2020 este Plano terá sido elaborado em 2011, não tendo sido objeto de alterações posteriores.

O Plano, para além de identificar os responsáveis pela sua execução, aponta um conjunto de riscos e de medidas preventivas, de entre as quais se destacam a elaboração de um manual de procedimentos, a existência de segregação de funções, a declaração de inexistência de conflitos de interesse e a realização de auditorias internas e externas. O Plano previa ainda outras ações tais como a elaboração de um código de conduta dos colaboradores do Secretariado Técnico do PRODER.

¹³⁴A visita ao local é obrigatória a partir de €40.000 de apoio por operação. A operação n.º 38047 teve duas visitas ao local, na sequência do 3.º PP, em 10/12/2014, e do 5.º PP, em 15/07/2015 (encerramento da operação).

¹³⁵Não existem receitas associadas à eliminação dos sobrantes florestais.

¹³⁶A análise das receitas envolve a verificação das guias de transporte, guias de receção de material lenhoso e faturas/recibos respeitante às árvores erradicadas.

¹³⁷Emitida com base nos dados inseridos no FITO.

¹³⁸Documento (não datado) divulgado no sítio institucional do PRODER.

Não há evidência que aquele Plano tenha sido objeto de monitorização periódica com emissão dos correspondentes relatórios de avaliação, contendo o grau de execução do referido Plano, as deficiências encontradas e as respetivas recomendações.

O PGRCIC da AG do PDR 2020 foi concluído no decurso da presente auditoria, encontrando-se disponível na página institucional deste Programa.

O Plano do IFAP data de junho de 2014 (atualização da 1ª versão de 2009). As DRAP envolvidas na análise dos PA e PP das operações selecionadas possuem Planos datados de fevereiro de 2014 (DRAP Centro) e julho de 2013 (DRAP LVT)¹³⁹, todos publicitados nos respetivos sítios institucionais.

4.2 - Acompanhamento de recomendações anteriores formuladas pelo TC

Tendo em vista a verificação do acolhimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 03/2015 – 2.º Secção - “Instalação de jovens agricultores” foram testados os sistemas de informação do PDR 2020, com base numa seleção aleatória de pagamentos efetuados aos beneficiários até 30/06/2016, constatando-se que os aspetos em falta nos anteriores sistemas de informação estão agora contemplados. Com efeito, estão disponíveis as notificações aos beneficiários sobre a aprovação dos apoios e os termos de aceitação celebrados, bem como os documentos comprovativos das despesas que integram os pedidos de pagamentos.

5 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer de concordância.

6 - EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos, no montante de € 1.716,40, a suportar pela Autoridade de Gestão do PDR 2020.

¹³⁹Segundas versões que substituem os Planos elaborados pelas DRAP em 2010 no seguimento da Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção.



7 - DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural;
- ◆ Autoridade de Gestão do PDR 2020;
- ◆ Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas;
- ◆ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas;
- ◆ Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro;
- ◆ Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo.

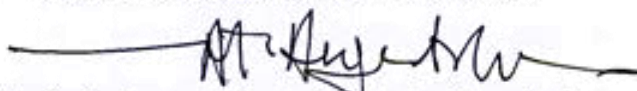
7.2. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

7.3. Após a entrega do relatório às entidades referidas será o mesmo divulgado no sítio do Tribunal na *internet*.

7.4. No prazo de seis meses, deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

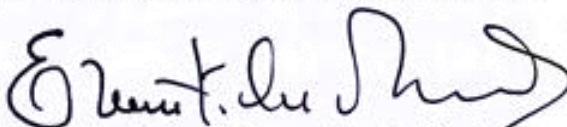
Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 12 de janeiro de 2017.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

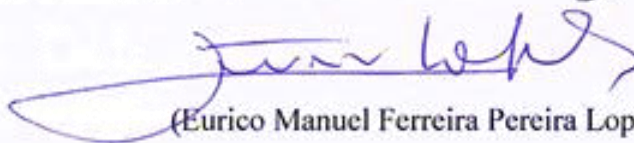


(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA





Tribunal de Contas

ANEXOS

ANEXO I - DECISÕES DA CE AO ABRIGO DA DIRETIVA 2000/29/CE, DO CONSELHO, DE 8 DE MAIO (CONTROLO DO NMP)

(em euros)

Campanha	Ano de execução do programa de erradicação	Montante máximo da comparticipação comunitária	Total das despesas elegíveis	Decisão da Comissão	Nível de comparticipação comunitária
1999/2000	1 e 2	425 124,00	850 248,00	2001/811/CE, de 21 /11	50%
2001	3	662 793,00	1 656 982,00	2002/889/CE, de 13 /11	40%
2002	4	518 007,00	1 363 177,00	2003/787/CE, de 6 /11	38%
2003	5	366 064,00	1 016 847,00	2004/772/CE, de 29/10	36%
2006/2007	Faixa de Contenção Fitossanitária	8 417 848,95	11 223 798,60	2006/923/CE, de 13 /12	75%
2008/2009	1 e 2	10 276 063,00	20 552 127,00	2009/996/UE, de 17 /12	50%
2010	3	5 612 217,00	12 471 595,00	2010/772/UE, de 14/12	45%
2011 (Portugal continental, fora da área de Setúbal)	4	5 972 198,81	14 930 497,02	2011/868/UE, de 19 /12	40%
2012 janeiro-junho (Portugal continental, fora da área de Setúbal)	4	3 173 907,23	7 934 768,07	2012/789/UE, de 14/12	40%
2010 e 2011 (área de Setúbal, tratamento térmico madeira e materiais de embalagem)	1 e 2	1 895 750,00	3 791 500,00	2011/868/UE, de 19/12	50%
2012 (área de Setúbal, tratamento térmico madeira e materiais de embalagem)	3	694 710,27	1 543 800,62	2012/789/UE, de 14/12	45%
2013 (área de Setúbal, tratamento térmico madeira e materiais de embalagem)	4	14 338,00	35 845,00	2013/800/UE, de 18/12	40%
2013 e 2014 (Portugal continental, zona tampão na fronteira com Espanha)	1 e 2	4 915 593,37	6 554 124,50	2013/800/UE, de 18/12	75%
TOTAL		42 944 614,63	83 925 309,81		51%

Fonte: Decisões da Comissão acima indicadas.



Tribunal de Contas

ANEXO II - APOIOS DO FUNDO FLORESTAL PERMANENTE CONCEDIDOS ENTRE 2007 E 2012 NO ÂMBITO DE PROGRAMAS DE CONTROLO, ERRADICAÇÃO E INVESTIGAÇÃO DO NMP

(em euros)

Ano de pagamento	Designação do Protocolo	Apoio concedido	Descrição do Protocolo / Apoio
2007	2006 - PROLUNP	330 614,32	Assegurar o enquadramento financeiro das despesas, durante o ano de 2006 referentes a ações de Prospeção, Erradicação e de Controlo do Inseto Vetor do NMP no âmbito do PROLUNP.
2008	2007 - PROLUNP	2 500 000,00	Assegurar o enquadramento financeiro das despesas, durante o ano de 2007 referentes a ações de Prospeção, Erradicação e de Controlo do Inseto Vetor do NMP.
2008	2008 - NMP	7 899 174,70	O suporte da celebração destes protocolos é o Despacho nº 78 do Senhor SEDRF de 04-12-08 e inclui 3 linhas de ação: - Área de Investigação protagonizada por Institutos e Universidades, - Área de Sensibilização e Estrutura Técnica protagonizada por Federações ligadas à floresta; - Área de Controlo e Erradicação com Associações de Produtores Florestais e Organizações Cooperativas, Conselhos Diretivos.
2010	2010 – NMP - RCM 101/2009	18 276 382,29	Pagamento enquadrado no âmbito da Resolução de Conselho de Ministros 101/2009 no âmbito do apoio ao combate do NMP.
2010	2010 – NMP - Investigação - IMAR/CIC	53 100,00	Protocolo NMP – Investigação (IMAR/CIC).
2010	2010 – NMP - INRB	55 754,00	Protocolo NMP – Investigação (INRB).
2010	2010 – NMP -Investigação - ISA	25 666,50	Protocolo NMP – Investigação (ISA).
2010	2010 – NMP -Investigação - UCP/CRP	77 350,00	Protocolo NMP – Investigação (UCP/CRP).
2010	2010 – NMP - Investigação – Univ. Évora	52 260,00	Protocolo NMP – Investigação (Univ. Évora).
2011	2010 – NMP -Erradicação - Fenafloresta/Fnapf/Forestis/ Forum Florestal/Unac	1 359 780,00	Controlo da dispersão NMP no âmbito de Protocolo celebrado com Fenafloresta/Fnapf/Forestis/Forum Florestal/Unac
2011	2010 – NMP Investigação - ISA	37 431,00	Protocolo NMP – Investigação (Instituto Superior de Agronomia).
2012	2010 – NMP Erradicação - Fenafloresta/Fnapf/Forestis/ Forum Florestal/Unac	1 611 197,18	Controlo da dispersão NMP no âmbito de Protocolo celebrado com Fenafloresta/Fnapf/Forestis/Forum Florestal/Unac.
2012	2010 – NMP Investigação - IMAR/CIC	116 539,19	Protocolo NMP – Investigação (IMAR/CIC).
2012	2010 – NMP Investigação - ISA	22 327,45	Protocolo NMP – Investigação (Instituto Superior de Agronomia).
2012	2010 – NMP Investigação - UCP/CRP	152 452,69	Protocolo NMP – Investigação (UCP/CRP).
2012	2010 – NMP Investigação - Univ. Évora	109 194,85	Protocolo NMP – Investigação (Univ. Évora).
TOTAL		32 679 224,17	

Fonte :IFAP.

ANEXO III – APOIOS DO FUNDO FLORESTAL PERMANENTE CONCEDIDOS ENTRE 2013 E 2015 NO ÂMBITO DE PROGRAMAS DE CONTROLO E ERRADICAÇÃO DO NMP

(em euros)

Ano de pagamento	Nome do beneficiário	N.º projeto	Apoio concedido
2013	FNAPF - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS	2010090013409	122 031,81
2013	FORUM FLORESTAL - ESTRUTURA FEDERATIVA DA FLORESTA PORTUGUESA	2010090013441	216 414,73
2013	UNIÃO DA FLORESTA MEDITERRÂNICA	2010090013417	160.243,55
2013	FORESTIS - ASSOCIAÇÃO FLORESTAL DE PORTUGAL	2010090013425	260 230,03
2013	UNAC-UNIÃO DA FLORESTA MEDITERRÂNICA	2010090013417	311 500,47
2013	UNAC-UNIÃO DA FLORESTA MEDITERRÂNICA	2010090013417	301 419,88
2013	FORESTIS - ASSOCIAÇÃO FLORESTAL DE PORTUGAL	2010090013425	98 992,77
2015	FNAPF - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS	2010090013409	100 883,07
2015	FNAPF - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS	2010090013409	472,38
TOTAL			1 572 188,69

Fonte: ICNF.



Tribunal de Contas

ANEXO IV – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS

E 17973/2016
2016/12/9



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
E DO MAR

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

Proc. N.º 9/2016–Audit

SUA COMUNICAÇÃO DE

18.11.2016

NOSSA REFERÊNCIA

013525/2016 GPE-ARCC

ASSUNTO: **Relato da Auditoria aos Apoios à Luta contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro – Proc. N.º 9/2016-Audit – 2.ª Secção**
Resposta do Organismo Pagador - IFAP

Em resposta à mensagem eletrónica enviada pelo Tribunal de Contas Português (TC), em 18 de novembro de 2016, remetendo o **Relato da Auditoria aos Apoios à Luta contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro**, junto remetemos as observações do Organismo Pagador – IFAP, para efeitos do previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

2 - INTRODUÇÃO

2.4 - Condicionantes e limitações

No que respeita à execução financeira das Decisões mencionadas no Anexo I, enviamos a informação disponível no IFAP relativa às decisões e respetivos pedidos de reembolso de 2012 a 2015 (**Anexos 1 a 5**), financiados ao abrigo do art.º 3.º, n.º 2, alínea a) do R.1290/2005.

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.5.1 - Plano financeiro

9.º §, nota de rodapé 50

“⁵⁰ De acordo com o art.º 14.º do Regulamento (CE) n.º 883/2006, da Comissão, de 21 de junho, os EM transmitem à Comissão...”

O artigo a considerar no âmbito das declarações trimestrais de despesa deverá ser o art.º 22.º, n.º 1, do R.908/2014.

3.5.2 - Sistemas de informação

Ponto 8 das Conclusões (Ponto 3.5.2, § 5.º) e Recomendação n.º 1 da alínea b)

Relativamente à informação correspondente à Reserva Ecológica Nacional (REN), o IFAP não dispõe de informação vetorial para disponibilizar no Sistema de Identificação Parcelário (SIP), nem a informação em questão se encontra disponível em qualquer plataforma de interoperabilidade de sistemas, para «download».

Assim, de modo a implementar a recomendação desse Tribunal, o IFAP irá contactar a Direção Geral do Território (DGT), entidade responsável por esta informação, no sentido de apurar a existência da mesma no formato vetorial para todo o território, e, caso exista, solicitar a sua cedência para integração no SIP.

3.6 - Controlo exercido

2.º §

“A AG é responsável pela realização dos controlos administrativos (análise dos PA e dos PP, relativos a todas as operações), nos termos da alínea q) do n.º 4 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 2/2008, de 4 de janeiro”

Importa esclarecer que a realização dos controlos administrativos aos pedidos de pagamento é da competência do IFAP, for força da alteração introduzida pelo DL n.º 66/2009, de 20 de março (cfr. nova redação da al. c) do n.º 1 do art.º 17.º).

Ponto 11 das Conclusões (Ponto 3.6, 13.º §) e Recomendação n.º 2 da alínea b)

“11. Um controlo de qualidade realizado pelo IFAP não respeitou integralmente as normas internas aplicáveis...”

Operação n.º 4799

Conforme explanado em reunião realizada com a equipa de Auditores em 27 de junho de 2016, o Controlo de Qualidade (CQ) do Controlo *in loco* assume três (3) tipologias:

- Tipo I, realizado em gabinete (apenas administrativo);
- Tipo II, executado em simultâneo com o controlo no local;
- Tipo III, repetido, isto é, reproduzindo-se na íntegra o controlo então executado.

O CQ à operação em causa revestiu-se de algumas particularidades, também mencionadas na referida reunião, considerando-se importante reforçar as seguintes:

Inicialmente, esta operação foi selecionada para um CQ do Tipo III, ou seja, o controlo *in loco* da responsabilidade da DRAP seria repetido. Porém, o surgimento de alguns problemas, provenientes da complexidade das matérias tratadas, bem como a demora na conclusão desse controlo, conduziu a que o IFAP o reclassificasse para um CQ do Tipo II, ou seja, procedeu à sua realização em simultâneo com o controlo da DRAP.

Perante este contexto, considerou o IFAP ser extemporâneo fazer recomendações à DRAP, uma vez que a situação já estava perfeitamente identificada e articulada com a própria DRAP, por forma a ser definitivamente ultrapassada.

No entendimento do IFAP, releva-se o facto de a DRAP ter resolvido essa fragilidade, ao nível da verificação contabilística, conforme facilmente poderá ser comprovado pelo histórico dos CQ dos controlos *in loco* desde então realizados a essa Entidade.

Reiteramos que se tratou de uma situação atípica, pontual, que implicou alguns procedimentos também eles excecionais, não contemplados nos normativos vigentes.

Por se tratar de um CQ do Tipo II, o seu resultado correspondeu à decisão do relatório de controlo *in loco* submetido no sistema de informação do IFAP *iDIGITAL*, logo, passível de consulta por parte do Conselho Diretivo, do Departamento de Auditoria Interna e da própria Autoridade Gestão do PRODER (atual AG PDR2020), superando o facto de o mesmo não poder ter sido integrado no Relatório Global de 2012 (atento só poder ter sido concluído em agosto de 2013).

Perante o exposto, o IFAP mantém a divergência de opinião face às conclusões da Auditoria emanadas no presente relato.

Ponto 11 das Conclusões (Ponto 3.6, 15.º §)

“11. ...terem sido aceites procedimentos adotados, quer na aprovação, quer na realização de despesas, que podem configurar um favorecimento indevido do projeto em causa.”

Relativamente à questão suscitada quanto a um eventual favorecimento indevido do projeto, e, pese embora, não se alcançando a questão em concreto que o TC suscita, importa, no que se refere à intervenção do IFAP, esclarecer o seguinte, considerando a sua relevância em todo o desenvolvimento do processo, incluindo o temporal:

Sem prejuízo das questões suscitadas pelo controlo *in loco* e pelo CQ, importa referir que o Grupo Portucel-Soporcel (GPS) possuía um sistema de pagamentos diferente da generalidade dos beneficiários dos apoios FEADER (utilizado por empresas de grande dimensão / grandes grupos económicos no contexto nacional, como por exemplo a EDP, SA).

Os pagamentos ao GPS eram efetuados através de um sistema integrado de gestão de tesouraria (denominado «*cash pooling*») na qual intervinha uma terceira entidade do grupo que realizava o pagamento aos fornecedores (de todo o grupo de empresas).

Numa fase inicial, a empresa do grupo que atuava no âmbito do *cash pooling* era a Portucel-Soporcel Floresta, SGPS, SA. No quadro da reestruturação do GPS, nas sociedades

da área florestal, que envolveu um processo de cisão / fusão de algumas empresas (processo esse que deu origem à atualização do nome dos titulares de algumas operações no SI do IFAP), a empresa responsável pelo *cash pooling* passou a ser a Country Target SGPS.

Face à particularidade e complexidade do assunto, quer o Secretariado Técnico (ST) da AG PRODER, quer o IFAP, detiveram-se na análise da questão para pronúncia sobre a aceitação do sistema de *cash pooling* utilizado pelo GPS.

Para tanto, o IFAP fez vários pedidos prévios de esclarecimento de forma a poder validar os fluxos financeiros, nomeadamente sobre o sistema contabilístico, bem como sobre o Sistema de Informação sobre o qual a realidade destes fluxos estava materializada.

Os documentos e esclarecimentos obtidos permitiam comprovar os fluxos financeiros neste sistema integrado de tesouraria, que davam consistência a uma pista de auditoria adequada quando acompanhassem cada fluxo.

Neste contexto, o ST da AG PRODER e o IFAP, de forma independente, pronunciaram-se favoravelmente quanto à utilização de um sistema integrado de gestão de tesouraria (*cash pooling*) por parte das empresas beneficiárias de ajudas do GPS, por entenderem que tal sistema, desde que devidamente documentado, não punha em causa a realidade das transações efetuadas.

Conforme acima referido, o IFAP reitera a dificuldade em alcançar a questão suscitada, uma vez que, da leitura do Relato não foi possível extrair elementos que focalizem, em concreto, a questão que leva esse Tribunal a considerar a eventual existência de favorecimento indevido ao beneficiário.

3.8.1 - Análise dos pagamentos

Ponto 18 das Conclusões (Ponto 3.8.1, 4.º e 5.º §)

“18. Não há total coincidência entre os montantes pagos aos beneficiários e os declarados à Comissão Europeia, embora as diferenças tenham pouca expressão”

De acordo com o art.º 22.º, n.º 1, al. a), do R.908/2014, os Estados Membros indicam em cada declaração trimestral de despesas o “*montante de despesa pública elegível para o qual o organismo pagador pagou efetivamente a contribuição correspondente do FEADER, durante cada período de referência referido no presente artigo, n.º 2*”.

As declarações trimestrais de despesas são efetuadas numa aplicação informática disponibilizada pela Comissão Europeia, o SFC2014, e, no seguimento do disposto no artigo referido, declaram-se os montantes de despesa pública, pagos e contabilizados, calculando a referida aplicação informática a respetiva comparticipação FEADER, de forma automática, originando pequenos desvios resultantes de arredondamentos.

No entanto, em sede de Conta Anual e em conformidade com o disposto no art.º 22º, n.º 5, do R.908/2014, são efetuadas correções, entre outras, que permitem corrigir os desvios decorrentes dos arredondamentos da aplicação informática SFC2014, mencionados anteriormente. Estas correções são classificadas, no âmbito da Conta Anual, com o código explicativo B02 – Erro de arredondamento – de acordo com o disposto no Anexo II do R.2015/1532.

Nesse sentido, dever-se-á concluir **que existe total coincidência entre os montantes pagos e os declarados** (Declarações Trimestrais e Conta Anual) à Comissão Europeia, não se podendo aceitar a afirmação constante no parágrafo 18 das *Conclusões* (1.1) do Relato.

Quadro 5 - Autorizações de pagamento / Declarações de despesa

Importa esclarecer que a Declaração Trimestral 2015/03, que diz respeito ao PDR 2020, é a que corresponde ao montante pedido de 79.066.628,06 EUR.

Quadro 5 - Autorizações de pagamento / Declarações de despesa

(em euros)

N.º operação	Operações selecionadas			Somatório das AP que integram as declarações de despesa (1)	Declarações de despesa			Diferença entre pedido à CE e AP (3) = (2) - (1)
	Montantes pagos	Data pagamento	AP		N.º	Data	Montantes pedidos (2)	
5404	52 623,44	17/11/2011	295/11	194 440 284,49	201104	30/01/2012	194 440 252,89	-31,60
29689	109 795,57	27/03/2013	16/13	88 154 526,54	201301	24/04/2013	88 154 508,93	-17,61
33216	16 125,99	30/09/2014	140/14	179 067 912,34	201403	10/11/2014	179 067 887,75	-24,59
37654	520 784,95	31/03/2015	48/15	163 838 914,17	201501	30/04/2015	163 838 898,66	-15,51
38047	-433 991,58	30/09/2015	205/15	18 555 800,17	a) 201503	10/11/2015	18 555 810,31	10,14
38047	433 991,58	30/09/2015	205/15	79 066 628,06	a) 201503	31/07/2015	79 066 628,06	0
46003	2 456,16	31/03/2015	48/15	163 838 914,17	201501	30/04/2015	163 838 898,66	-15,51
16897	9 414,75	29/05/2015	104/15	87 093 959,30	201502	31/07/2015	87 093 954,78	-4,52
TOTAL da coluna 3								-99,20

a) Declaração de despesa respeitante ao PDR 2020.
Fonte: IFAP.

3.8.2.2 - Pedidos de pagamento

Pontos 23 das Conclusões (Ponto 3.8.2.2 – alínea a) e Recomendação n.º 3 da alínea b)

Operação n.º 33216

O IFAP considera ter existido um lapso na taxa de financiamento de 100% para a operação de controlo de espécies invasoras lenhosas, quando na realidade a legislação enquadradora da medida apenas previa uma taxa de incentivo de 60%, o que originou um pagamento a mais ao beneficiário no valor 5.701,37 EUR.

Nesse sentido e dando cumprimento à recomendação desse Tribunal, o IFAP irá desencadear o competente processo de recuperação de verbas (PRV).

Pontos 24 das Conclusões (Ponto 3.8.2.2 – alínea b) e Recomendação n.º 3 da alínea b)

Operação n.º 5404

A divergência detetada pelo TC deveu-se a uma execução adicional no que refere à imputação de despesas nas rubricas de “*Prospecção e amostragem*” e “*Monitorização e controlo*”, uma vez que no entender dessa entidade as mesmas excediam o valor de investimento / apoio aprovado.

O IFAP não acompanha esse entendimento, uma vez que tais despesas se consideram imprescindíveis na implementação do projeto, permitindo, igualmente, uma mais rigorosa identificação de árvores infetadas, conforme melhor detalhado de seguida:

1. A operação de “*Prospecção e amostragem*” encontra-se escalonada em termos temporais, tendo sido prevista a sua realização em dois (2) períodos, um, de outubro a dezembro, e um segundo, de junho a julho, e pressupõe uma análise visual dos povoamentos florestais, efetuada por técnicos especializados, bem como a recolha de amostras com meios adequados;
2. O sintoma principal desta doença é o súbito declínio e morte da árvore atacada, num período de tempo que pode ir de algumas semanas a vários meses, sendo os meses de Verão aqueles em que os sintomas surgem mais rapidamente e de forma mais uniforme (Fonte: *Bursaphelenchus xylophilus and its vectors: procedures for official control* – European and Mediterranean Plant Protection Organization – Bulletin OEPP/EPPO Bulletin (2012) 42 (3), 477–485);
3. A identificação exata da doença só é possível por análise laboratorial, uma vez que existem outros fatores que podem conduzir ao aparecimento dos mesmos sintomas na árvore, como sejam outras pragas e doenças, problemas nutricionais, seca, entre outros;
4. Considerando a elevada dimensão da área de intervenção do projeto (11.571,15 ha) e a existência de outros fatores que podem conduzir ao aparecimento de sintomas idênticos nas árvores, houve necessidade de incrementar as tarefas de “*Prospecção e amostragem*”, tendo em conta as reais necessidades identificadas nos locais;
5. A tarefa de “*Monitorização e controlo*” está diretamente relacionada com a tarefa de “*Prospecção e amostragem*” uma vez que pressupõe a instalação de armadilhas e a sua recolha mensal, pelo que também nesta atividade houve a necessidade de incrementar as atividades desta natureza, face ao inicialmente previsto;

PÁG. 8/ 9

6. O incremento das tarefas de “*Prospecção e amostragem*” e de “*Monitorização e controlo*” permitiu uma mais rigorosa diferenciação das árvores afetadas pelo nemátodo da madeira do pinheiro daquelas que apresentavam sintomas idênticos (mas que não afetadas por esta doença), o que motivou uma menor necessidade de realização de ações de erradicação de árvores infestadas (-30.988,98 EUR de investimento face ao aprovado).

Solicitando a melhor atenção para as informações que agora apresentamos, mantemo-nos à disposição dos serviços do Tribunal para prestar os esclarecimentos que considerem necessários.

Com os nossos cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo



Luís Souto Barreiros

Anexos: Os mencionados.



TC - Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Refª:	V/Data:	N/Refª:	Data:
		OFC/161/2016/STA/PD	2016-12-07

ASSUNTO: Resposta ao contraditório da 'Auditoria aos apoios à luta contra o nemátodo da madeira do pinheiro' do Tribunal de Contas Português

Exmos Senhores,

Na sequência da análise efetuada por esta Autoridade de Gestão ao relato preliminar enviado, seguem-se abaixo os comentários que nos parecem oportunos.

1

Ponto 10 – 'Os resultados de um controlo de qualidade realizado pela Autoridade de Gestão do PRODER não estavam fundamentados de forma satisfatória'

O contexto regulamentar da apreciação do controlo de qualidade incidiu sobre o previsto na Portaria n.º 1137-D/2008, alterada pela Declaração de Retificação n.º 74/2008, pela Portaria n.º 147/2009, pela Portaria n.º 739-B/2009 e pela Declaração de Retificação n.º 58/2009, pela Portaria n.º 814/2010 e pela Portaria n.º 228/2011, que no ponto 1 do Anexo I define como despesas elegíveis aquelas que não ultrapassam o limite dos valores constantes nas tabelas da Comissão de Acompanhamento para as Operações Florestais (CAOF).

A operação n.º 17739, apresentava no seu dossier de investimento n.º1, despesas relacionadas com a 'preparação do terreno' que incluía: destruição de cepos de

pinheiro, gradagem e subsolagem. Em sede de análise, o analista considerou como não elegível a globalidade do valor do dossier de investimento 1.

No decurso das verificações efetuadas em sede de controlo de qualidade, ao consultar as tabelas CAOF, foi possível confirmar que tanto a gradagem como o subsolagem previstas seriam elegíveis. No entanto, a única dúvida residia na avaliação da elegibilidade da operação de destruição de madeira, uma vez que na CAOF é indicado "destruição de madeira de eucalipto", e não menciona a espécie "pinho", tal como proposto na candidatura.

Por esse motivo, subsistiu a necessidade de confirmar junto da área operacional da AG que fazia o acompanhamento dos projetos florestais, se a operação "destruição de madeira de pinho" seria elegível, pela espécie florestal envolvida e pelos meios mecânicos afetos.

Decorrente dessa confirmação, emitiu o seu parecer no sentido de devolver ao técnico analista para rever a elegibilidade parcial do dossier 1: "apenas a sub-operação "arranque de cepos de pinheiro bravo" (incluído na preparação do terreno) se considerou injustificado, tendo em conta o material em apreço (pinho) bem como a elevada potência dos meios mecânicos previstos." (Anexo 1)

2

Consideramos que o parecer de controlo de qualidade constante da operação n.º 17739 se encontra fundamentado de forma suficiente, sendo que em nossa opinião tal questão não devia constituir um facto relevante para ser alvo de menção no ponto de *Conclusões* do presente relatório.

Ponto 13 – 'O aviso de abertura do concurso n.º 05-233-2011, de 10 de maio, "Valorização ambiental dos espaços florestais", não indicava a dotação orçamental, não observando cabalmente o disposto no artigo 16º da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro.'

Relativamente a este ponto gostaríamos de esclarecer que o Aviso em causa não continha a dotação orçamental nem o prazo limite, uma vez que mesmo foi aberto em contínuo.

Ponto 19 – ‘Numa operação analisada pela DRAP Centro não estava comprovada no pedido de apoio a condição prevista no art.º 11º da Portaria nº 1137-D/2008, de 9 de outubro, que obriga a que a reflorestação ocorra em áreas consideradas críticas e definidas pela autoridade florestal nacional.’

Segundo o relatório, para o PA 33216 – Falta da declaração do ICNF no dossier físico, a atestar que as áreas do beneficiário estavam em zonas críticas do NMP.

Conforme ‘Lista de documentos a entregar para controlo documental’ é solicitado ao promotor uma declaração da Autoridade Florestal Nacional onde mencione:

- Autorização da AFN para a realização da intervenção no caso de monitorização e controlo das populações do insecto-vector;
- Parecer AFN sobre a verificação da sobreposição do investimento com redes primárias de faixas de gestão de combustível e de pontos de água, ou comprovativo da apresentação do pedido - para ações de reconversão florestal.

3

Encontra-se submetida no SIPRODER, no controlo documental (Anexo 2.1.), a declaração da AFN (Anexo 2.2.) de localização em zona crítica e ainda atestando que não se sobrepõe com redes primárias de faixas de gestão de combustíveis e pontos de água.

Ponto 20 – ‘As DRAP procederam à hierarquização dos pedidos de apoio, por ordem decrescente da pontuação obtida, de acordo com o Regulamento da sub-ação 2.3.3.3 e das pontuações fixadas nos avisos dos concursos, os quais não previam a possibilidade de pontuar operações com mais de uma tipologia de investimento o que veio a ocorrer num pedido de apoio analisado pela DRAP Centro.’

Gostaríamos de clarificar que as DRAP, não procedem à hierarquização dos pedidos de apoio, mas sim a AG de acordo com a Norma Transversal N5/TR/2010 (Anexo 3).

Tal como indicado na Norma de Análise N4/SP2/233/2010, o cálculo da pontuação é efetuado automaticamente pelo modelo de análise de acordo com critérios aplicáveis e respetivos níveis de hierarquização.

No caso do Aviso nº 5/Ação 233/2011, foi estipulado que no cálculo da pontuação da operação 2333, o 1º critério deve ter em consideração o grau de nocividade do agente nocivo:

- Operações relativas ao controlo do Nemátodo da madeira do pinheiro = 5.000;
- Operações relativas ao controlo de espécies invasoras lenhosas incidentes nas restantes áreas = 1.000.

O PA 33216 apresenta as duas tipologias acima mencionadas, pelo que a atribuição da pontuação de 5.000 permite a sua comparação com os outros projetos com o mesmo grau de nocividade, caso fosse aplicada a hierarquização por escassez de dotação, o que tal não aconteceu.

4

Ponto 21 – ‘As condicionantes fixadas nos contratos não estavam harmonizadas, registando-se que a DRAP Lisboa e Vale do Tejo não estabeleceu as mesmas que a DRAP Centro em operações da mesma natureza. Num caso, a DRAP Lisboa e Vale do Tejo também não se certificou do cumprimento de uma condicionante contratualmente estabelecida.’

No âmbito do referido na alínea e) Operação nº 29689 do ponto 3.8.2.1, que apesar da ausência da condicionante, podemos confirmar que em sede do controlo administrativo do pedido de pagamento foram verificados os certificados dos fornecedores de materiais florestais (Anexos 4.1. a 4.3.).

No âmbito do referido na alínea f) Operação nº 5404 do ponto 3.8.2.1, informamos que a condicionante foi satisfeita de acordo com os Manifestos de Exploração Florestal de 11/04/2011 a 27/11/2014, n.ºs 2011/646, 2011/647, 2012/69220, 2012/71749

2012/75542, 2012/80018, 2013/142555, 2013/142106, 2014/322823, 2014/328517 e 2014/340995, referentes a propriedades do CAMPO DE TIRO DE ALCOCHETE, da BASE AÉREA DO MONTIJO e do CONVENTO DA SERRA (Anexo 4.4.).

Ponto 22 e 23 – ‘Um pedido de apoio analisado pela DRAP Centro foi aprovado e contratado por mais € 8.104,72, considerando o financiamento de duas tipologias de investimento a 100%, não obstante os níveis de apoio legalmente estabelecidos serem de 100% no controlo do nemátodo da madeira do pinheiro e de 60% no controlo de espécies invasoras lenhosas.’

‘Na mesma operação o total de pagamentos afeto ao controlo do nemátodo da madeira do pinheiro foi de € 52.312.57, quando deveria ter sido de € 51.999,46. Por sua vez, a despesa validada no controlo das espécies invasoras lenhosas foi de € 13.940,31, quando o valor correto era de € 14.253,42, tendo o pagamento sido incorretamente efetuado a uma taxa de financiamento de 100%. Em consequência destes erros, foram pagos a mais € 5.701,37.’

5

Esclarecemos que a situação indicada nos pontos 22 e 23, resultou de um problema informático no modelo análise FACI - versão 39, que foi corrigido na versão FACI 42.

Após revisão de todas as operações aprovadas, confirmamos que a operação n.º 33216, é único pedido de apoio que possui esse erro, pelo que será alvo de correção e promovida a reanálise dos pedidos de pagamento e recuperados os montantes indevidamente pagos.

Ponto 25 – ‘Não há evidência de que o “Plano de riscos de corrupção e infrações conexas” da Autoridade de Gestão do PRODER, que data de 2011, tenha sido objeto de monitorização periódica. Por seu turno, o Plano da AG do PDR 2020 não tinha ainda sido elaborado.’

Informamos que o "Plano de riscos de corrupção e infrações conexas" já se encontra disponível no site do PDR2020, no seguinte link:

<http://www.pdr-2020.pt/site/Quem-somos/Plano-de-Gestao-de-Riscos-de-Corrupcao-e-Infracoes-Conexas>

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora



(Gabriela Freitas)

6



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, n.º 65
1050-159 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE
18.11.2016

NOSSA REFERÊNCIA
64777/2016/GAQ

ASSUNTO AUDITORIA AOS APOIOS À LUTA CONTRA O NEMÁTODO DA MADEIRA DO PINHEIRO
– EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO

Em resposta¹ à Vossa mensagem de correio eletrónico, datada de 18 de novembro de 2016, através da qual remeteram, para exercício de contraditório (art.º 13.º, da Lei n.º 98/97, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março), o relato da ação de «Auditoria aos Apoios à Luta Contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro», tem este Instituto a informar, no que concerne às recomendações dirigidas a este Instituto, descritas na alínea c), do ponto «1.2 – Recomendações», que:

1. «Atribuir perfis de consulta ao Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal à Autoridade de Gestão do PDR 2020, às DRAP e ao IFAP»

Considerando o envolvimento que o ICNF tem vindo a ter, no contexto dos projetos da Administração Central para aumentar os índices de interoperabilidade dos sistemas de informação, a presente recomendação constitui um passo intermédio num processo que se pretende venha a permitir a partilha plena da informação. Pelo exposto, o ICNF acolhe a recomendação e diligenciará com o objetivo de a implementar a curto prazo;

2. «Atualizar, em articulação com a Autoridade de Gestão do PDR 2020, o guião com as orientações dirigidas aos beneficiários dos apoios, sobre a execução das ações de controlo do nemátodo da madeira do pinheiro, bem como sobre o carregamento de dados no Sistema de Gestão de Informação de Fitossanidade Florestal»

O ICNF acolhe a recomendação e promoverá, em articulação com a Autoridade de Gestão do PDR 2020, a elaboração do referido normativo.

Colocamo-nos ao dispor de V. Exa para prestar os esclarecimentos que considere necessários.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho Diretivo

Paulo Salsa

¹ O teor deste ofício foi comunicado a esse Tribunal através da mensagem de correio eletrónico de 7 de dezembro de 2016.