

AUDITORIA

FUNDOS AMBIENTAIS
FUNDO FLORESTAL
PERMANENTE

FUNDO PARA A CONSERVAÇÃO
DA NATUREZA E DA
BIODIVERSIDADE

FUNDO DO APROVEITAMENTO
HIDROELÉCTRICO DO BAIXO
SABOR

7³
9⁴ 3⁴ 5⁹
6⁴ 2¹ 1⁶ 5⁹
TRIBUNAL
DE CONTAS
9⁴ 5³ 4⁷
2⁹ 3¹ 8⁴ 7

PROCESSO n.º 26/2015 - AUDIT

Auditoria a Fundos Ambientais

**Fundo Florestal Permanente
Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade
Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor**

**Relatório
Janeiro de 2017**



ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	5
ÍNDICE DE QUADROS	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	6
ÍNDICE DE FIGURAS.....	6
SIGLAS	7
GLOSSÁRIO	8
FICHA TÉCNICA	10
1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	11
1.1 – CONCLUSÕES.....	11
1.2 – RECOMENDAÇÕES	15
2 – PARTE INTRODUTÓRIA	16
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA	16
2.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS PELA AUDITORIA.....	16
2.3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	16
2.4 – SÍNTESE METODOLÓGICA	16
2.5 – QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO	17
2.6 – CONDICIONANTES DA AUDITORIA.....	18
3 – PARTE EXPOSITIVA	19
3.1 – FUNDO FLORESTAL PERMANENTE	19
3.1.1 – <i>Administração do Fundo Florestal Permanente</i>	21
3.1.2 – <i>Concessão de apoios, monitorização e controlo da realização</i>	21
3.1.3 – <i>Apoio a campanhas de sensibilização e informação</i>	22
3.1.4 – <i>Apoio ao funcionamento de equipas de sapadores florestais</i>	23
3.1.5 – <i>Apoio ao equipamento de equipas de sapadores florestais</i>	27
3.1.6 – <i>Apoio ao funcionamento de gabinetes técnicos florestais</i>	29
3.1.7 – <i>Prevenção dos riscos de incêndio florestais</i>	30
3.1.8 – <i>Alcance dos objetivos ambientais visados</i>	31
3.1.9 – <i>Execução Financeira</i>	37
3.2 – FUNDO PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE.....	39
3.2.1 – <i>Administração e gestão do FCNB</i>	41
3.2.2 – <i>Concessão de apoios, monitorização e controlo da realização</i>	42
3.2.3 – <i>Apoio concedido</i>	42
3.2.4 – <i>Alcance dos objetivos ambientais visados</i>	44
3.2.5 – <i>Execução Financeira</i>	45
3.3 – FUNDO DO APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO DO BAIXO SABOR.....	47
3.3.1 – <i>Administração e gestão do FAHBS</i>	48
3.3.2 – <i>Concessão de apoios, monitorização e controlo da realização</i>	49
3.3.3 – <i>Apoios concedidos</i>	49
3.3.4 – <i>Alcance dos objetivos ambientais visados</i>	51
3.3.5 – <i>Execução Financeira</i>	52
3.4 – PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS FUNDOS.....	54
3.5 – PLANOS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	56

4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	56
5 – EMOLUMENTOS	56
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS	57
ANEXO – RESPOSTA NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	58

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – ATIVIDADE DAS ESF NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO (2013-2014)	26
QUADRO 2 – COMPOSIÇÃO DO CUSTO UNITÁRIO DAS VIATURAS ADQUIRIDAS	28
QUADRO 3 – EXECUÇÃO DO PLANO FAUNOS	30
QUADRO 4 – ÁREAS ARDIDAS (2012-2014)	35
QUADRO 5 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO FLORESTAL PERMANENTE (2013 – 2014)	37
QUADRO 6 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO FLORESTAL PERMANENTE POR EIXO/ÁREA DE INTERVENÇÃO (2013 – 2014)	38
QUADRO 7 – FUNDO FLORESTAL PERMANENTE – DIFERENÇA ENTRE OS PAGAMENTOS CONSTANTES DA	38
QUADRO 8 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE (2012-2014)	45
QUADRO 9 – TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E REALIZADAS PELO FCNB	46
QUADRO 10 – PROJETOS FINANCIADOS PELO FAHBS (2011-2014)	50
QUADRO 11 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO DO APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO DO BAIXO SABOR (2012-2014)	52
QUADRO 12 – TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E REALIZADAS PELO FAHBS	52
QUADRO 13 – FAHBS – DIFERENÇA ENTRE DESPESA PAGA E TRANSFERÊNCIAS (2012-2014)	53
QUADRO 14 – PAGAMENTOS REALIZADOS PELA AMBS POR EIXO (FAHBS) – CANDIDATURAS 2011 E 2013	53

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EMISSÕES DE GEE RESULTANTES DOS INCÊNDIOS FLORESTAIS (2012-2014)	36
GRÁFICO 2 – PERDAS RESULTANTES DOS INCÊNDIOS FLORESTAIS (2004-2014)	36

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DAS EQUIPAS DE SAPADORES FLORESTAIS	25
FIGURA 2 – ÁREAS ARDIDAS (2013 E 2014)	33
FIGURA 3 – TENDÊNCIA EVOLUTIVA DA OCORRÊNCIA DE INCÊNDIOS FLORESTAIS	34



Tribunal de Contas

SIGLAS

Sigla	Significado
ADRVT	Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AHBS	Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor
AHFT	Aproveitamento Hidroelétrico de Foz Tua
AIA	Avaliação de impacto ambiental
al.	Alínea
AMBS	Associação dos Municípios do Baixo Sabor
art.º	Artigo
CD	Conselho Diretivo
CE	Comissão Europeia
Cfr.	Conforme
CH4	Metano
CO2	Dióxido de carbono
CO2eq	CO2 equivalente
COAP	Comissão de Apoio à Gestão Técnica e Financeira
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DIA	Declaração de impacto ambiental
DR	Diário da República
ESP	Equipa(s) de Sapadores [Florestais]
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
ETG	Estrutura Técnica de Gestão
EU	European Union (União Europeia)
FAHBS	Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor
FCNB	Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FFP	Fundo Florestal Permanente
GEE	Gás(ases) com efeito de estufa
GeRFip	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GTF	Gabinete(s) Técnico(s) Florestal(ais)
ha	Hectare(s)
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
ISV	Imposto sobre veículos
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
km	Quilómetro(s)
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
N2O	Óxido nitroso
PNDFCI	Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PNRVT	Plano de Atividades do Parque Natural Regional do Vale do Tua
PMDFCI	Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
POCP	Plano Oficial de Contabilidade
POM	Plano Operacional Municipal [de Defesa da Floresta Contra Incêndios]
Proc.	Processo
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RECAPE	Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução
RFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SISF	Sistema de Informação do Programa de Sapadores Florestais
TC	Tribunal de Contas

GLOSSÁRIO

Termo	Definição
Aceiro (ou arrife)	Faixas, com largura e comprimento diversos, que integram a rede divisional florestal. Podem representar faixas de gestão de combustível (das redes secundária ou terciária) ou integrar a rede viária florestal (Inventário Florestal Nacional – Termos e definições – ICNF, 2013).
Agentes abióticos	As influências que os seres vivos possam receber num ecossistema, devidas a aspetos físicos e químicos ou físico-químicos do meio ambiente, tais como a radiação solar, a temperatura, o vento, a água, a composição do solo, a pressão, etc. No contexto dos incêndios florestais esta referência reporta-se usualmente à temperatura e humidade do ar e ao próprio fogo.
Agentes bióticos	Organismos vivos que produzem efeitos nos ecossistemas que condicionam as populações que o formam. A referência, no caso da floresta de pinheiro, inclui o cancro-resinoso-do-pinheiro (fungo <i>Gibberella circinata</i> / <i>Fusarium circinatum</i>), o nemátodo da madeira do pinheiro (<i>Bursaphelenchus xylophilus</i>), a processionária (lagarta <i>Thaumetopoea pityocampa</i>), etc.
Auditoria ambiental	Auditoria conduzida por uma instituição superior de controlo a um tema ambiental – por exemplo, políticas ou programas ambientais, aspetos ambientais de outras políticas governamentais ou verbas públicas relacionadas com medidas ambientais. A auditoria ambiental pode abranger vários aspetos: financeiros, de conformidade e de desempenho.
Avaliação de impacte ambiental (AIA)	Instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação (al. d) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).
Baldios	Terrenos possuídos e geridos por comunidades locais (n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 68/93).
Biodiversidade	A variabilidade entre organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (Convenção Internacional sobre Diversidade Biológica, 1992). A definição abrange plantas, animais, seres humanos e micro-organismos, seus genes e os sistemas em que habitam.
Cadeia alimentar (ou trófica)	A cadeia alimentar é uma sucessão linear de relações numa teia alimentar, a partir de organismos produtores (como as plantas, que utilizam a radiação solar para fazer o seu alimento) e terminando nas espécies predadoras de topo (como leões ou baleias), detritívoros (como escaravelhos ou minhocas) ou espécies decompositoras (tais como fungos e bactérias). A cadeia alimentar também mostra como os organismos estão relacionados uns com os outros pela comida que comem. Cada nível de uma cadeia alimentar representa um nível trófico diferente.
Declaração de Impacte Ambiental (DIA)	Decisão expressa ou tácita, sobre a viabilidade ambiental de um projeto, em fase de estudo prévio ou anteprojecto ou projeto de execução (al. g) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).
Desenvolvimento sustentável	Desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades (cfr. <i>Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future</i> (Brundtland report)).
Ecossistema	Conjunto das entidades bióticas e abióticas e respetivas interações, que compõem um sistema ecológico integrado, isto é, um sistema no qual, mediante a interação entre os diferentes organismos presentes e o ambiente envolvente, se dá um intercâmbio cíclico de materiais e energia.
Estado de conservação	O efeito de conjunto das influências que atuam sobre o habitat natural em causa, bem como sobre as espécies típicas que nele vivem, suscetíveis de afetar a sua repartição natural a longo prazo, a sua estrutura e as suas funções, bem como a sobrevivência a longo prazo das suas espécies típicas.
Floresta	Terreno, com área maior ou igual a 0,5 hectares e largura maior ou igual a 20 metros, onde se verifica a presença de árvores florestais que tenham atingido, ou com capacidade para atingir, uma altura superior a 5 metros e grau de coberto maior ou igual a 10% (Inventário Florestal Nacional – Termos e definições – ICNF, 2013).
Gestão de combustível	Criação e manutenção da descontinuidade horizontal e vertical da carga combustível nos espaços rurais, através da modificação ou da remoção parcial ou total da biomassa vegetal, nomeadamente por pastoreio, corte e ou remoção, empregando as técnicas mais recomendadas com a intensidade e frequência adequadas à satisfação dos objetivos dos espaços intervencionados (al. n) do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 17/2009).
Habitat (de uma espécie)	Meio definido pelos fatores bióticos e abióticos específicos em que essa espécie vive em qualquer das fases do seu ciclo biológico; descreve um complexo de flora, fauna, solo e fatores físicos como temperatura, humidade e luminosidade.
Habitats naturais	Zonas terrestres ou aquáticas que se distinguem por características geográficas abióticas e bióticas, quer sejam inteiramente naturais quer seminaturais.
Impacte ambiental	Conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas no ambiente, sobre determinados fatores, num determinado período de tempo e numa determinada área, resultantes da realização de um projeto, comparadas com a situação que ocorreria, nesse período de tempo e nessa área, se esse projeto não viesse a ter lugar (al. k) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).
Incêndio	Fogo sem controlo no espaço e no tempo, que provoca danos.
Incêndio florestal	Incêndio com início numa área florestal ou que atingiu uma área florestal. Considera-se área florestal uma superfície arborizada (povoamento) ou de mato (incultos).
Indicadores	Parâmetros ou variáveis ambientais representativos do sistema de recolha, valorização e/ou eliminação, que evidenciam os aspetos positivos e negativos desse sistema.
Matos (ou matagais)	Terreno, com área maior ou igual a 0,5 hectares e largura maior ou igual a 20 metros, onde se verifica a ocorrência de vegetação espontânea composta por mato (por ex.: urzes, silvas, giestas, tojos) ou por formações arbustivas (ex.: carrasçais ou medronhais espontâneos) com grau coberto igual ou superior a 25% e altura igual ou superior a 50 centímetros (Inventário Florestal Nacional – Termos e definições – ICNF, 2013)



Tribunal de Contas

Termo	Definição
Monitorização	Processo de observação e recolha sistemática de dados sobre o estado do ambiente ou sobre os efeitos ambientais de determinado projeto e descrição periódica desses efeitos por meio de relatórios com o objetivo de permitir a avaliação da eficácia das medidas previstas na DIA e na decisão de verificação de conformidade ambiental do projeto de execução para evitar, minimizar ou compensar os impactos ambientais significativos decorrentes da execução do respetivo projeto (al. l) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).
Nível trófico	Posição que um organismo ocupa na cadeia alimentar. As cadeias alimentares começam no nível trófico correspondente aos produtores primários, como as plantas (nível 1), seguindo-se os herbívoros (nível 2), os carnívoros (nível 3) e tipicamente terminam com predadores de topo (nível 4 ou 5).
Público	Uma ou mais pessoas singulares, pessoas coletivas de direito público ou privado, bem como as suas associações, organizações representativas ou agrupamentos (al. q) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).
Receita Cobrada Líquida	Receita cobrada bruta subtraída dos reembolsos e restituições (Ponto 7.2 do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) – Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro).
Rede Natura 2000	Rede ecológica no espaço da União Europeia resultante da aplicação das Diretivas Aves e Habitats e que tem como finalidade assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos habitats da Europa mais ameaçados, contribuindo para contrariar a perda de biodiversidade. Esta rede é formada pelos sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II da Diretiva Habitats designados pelos Estados-membros como zonas especiais de conservação e pelas zonas de proteção especial designadas pelos Estados-membros nos termos da Diretiva Aves.
Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução (RECAPE)	Documento elaborado pelo proponente no âmbito da verificação da conformidade do projeto de execução com a DIA, que contém a descrição do projeto de execução, a análise do cumprimento dos critérios estabelecidos pela DIA emitida em fase de anteprojecto ou estudo prévio, a caracterização pormenorizada dos impactos ambientais considerados relevantes no âmbito do projeto de execução, a identificação e caracterização detalhada das medidas destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactos negativos esperados a adotar nas fases de construção, exploração e desativação, incluindo a descrição da forma de concretização das mesmas, e a apresentação dos programas de monitorização a implementar (al. t) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).
Sapador Florestal	Trabalhador especializado, com perfil e formação específica adequados ao exercício das funções de gestão florestal e defesa da floresta (cf. art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 109/2009).
Serviços dos ecossistemas	Benefícios que as pessoas recebem dos ecossistemas, incluindo serviços de suporte, aprovisionamento, regulação e culturais (cf. <i>Millennium Ecosystem Assessment</i>). Exemplos de serviços dos ecossistemas: • Fornecimento de alimentos e combustíveis; • Purificação do ar e da água; • Contenção de cheias e minimização de secas; • Descontaminação e decomposição dos resíduos; • Formação e renovação dos solos e fertilização; • Polinização de espécies agrícolas e selvagens; • Controlo de pragas; • Dispersão de sementes e translocação de nutrientes; • Manutenção da biodiversidade; • Proteção contra raios ultra violeta; • Estabilização parcial do clima; • Controlo da temperatura, dos ventos e de marés extremas; • Suporte para as diversas culturas humanas; • Prover beleza estética e estímulos intelectuais que elevam o espírito humano.

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Daphnie Góis	Téc. Ver. Superior	Lic. Direito
Diogo Freitas	Téc. Ver. Superior	Lic. Economia
Apoio administrativo:	Magda Filipe	
Coordenação	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria desenvolvida teve como objetivo a avaliação da ação dos fundos ambientais enquanto instrumentos financeiros do Estado para apoio à gestão florestal sustentável, à conservação do ambiente e da biodiversidade e ao desenvolvimento sustentável com base na valorização ambiental dos recursos naturais e patrimoniais, bem como a apreciação da gestão dos recursos afetos à concessão dos apoios, da legalidade e da regularidade das operações subjacentes. O trabalho desenvolvido permitiu formular as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

Caraterização dos três Fundos ambientais auditados

1. O Fundo Florestal Permanente, criado pelo Decreto-Lei n.º 63/2004 como património autónomo sem personalidade jurídica, tem como objetivos, entre outros, promover, através dos incentivos adequados, o investimento, a gestão e ordenamento florestais, apoiar as ações de prevenção dos fogos florestais, valorizar e promover as funções ecológicas, sociais e culturais dos espaços florestais e apoiar a prestação de serviços ambientais e de conservação dos recursos naturais e outras ações e instrumentos que contribuam para a defesa e sustentabilidade da floresta portuguesa (**cfr. pontos 3.1 e 3.4**).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 135/2012, o Fundo Florestal Permanente transitou do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas para o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, que assegura a sua gestão desde 1 de janeiro de 2013 (**cfr. ponto 3.1**).

2. O Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade foi criado pelo Decreto-Lei n.º 171/2009, que o regulamentou como património autónomo sem personalidade jurídica e com personalidade judiciária. A gestão do Fundo está cometida ao Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, desde 1 de julho de 2012 (**cfr. ponto 3.2**).

Este Fundo tem por missão financiar iniciativas de apoio à gestão da Rede Fundamental de Conservação da Natureza e promover a conservação da natureza através da valorização económica da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas (**cfr. ponto 3.2**).

3. O Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor foi criado pelo Despacho n.º 14136/2010, da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, como fundo temático no âmbito do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, sendo um instrumento financeiro que tem por missão apoiar iniciativas que promovam o desenvolvimento sustentável e a conservação da natureza e da biodiversidade na região de implantação do aproveitamento hidroelétrico (**cfr. ponto 3.3**).

Alcance dos objetivos ambientais

4. O Regulamento atual do Fundo Florestal Permanente, aprovado pela Portaria n.º 77/2015, faz uma enumeração taxativa da tipologia de ações elegíveis para apoio, restringindo o âmbito dos objetivos enunciados no Decreto-Lei n.º 63/2004, estando o apoio a outras intervenções condicionado à aprovação pelo membro do Governo responsável pela área das florestas, o que constitui um constrangimento (**cfr. pontos 3.1.2 e 3.1.8**).
5. A abertura de concursos para concessão de apoios pelo Fundo Florestal Permanente exclusivamente dirigidos a alguns dos tipos de ação previstos no seu Regulamento impede que sejam apoiadas e incentivadas ações mais inovadoras ou de menor relação custo/benefício, de

- elevado valor ambiental, social ou económico e conformes com a previsão da Lei de Bases da Política Florestal e o disposto no Decreto-Lei n.º 63/2004 (cfr. ponto 3.1.8).
6. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas não realiza avaliações *ex ante* tendo em vista otimizar a afetação de recursos do Fundo Florestal Permanente aos diferentes eixos de intervenção e, dentro destes, às tipologias de ações elegíveis. Por outro lado, as avaliações *ex post* reportam-se à verificação da utilização dos recursos financeiros disponibilizados, não sendo avaliada a economia, eficácia e eficiência na utilização desses recursos nem os seus impactos ambientais, sociais e económicos (cfr. ponto 3.1.8).
 7. Os critérios estabelecidos pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas nos concursos para atribuição de apoios do Fundo Florestal Permanente não incluem fatores relacionados com os objetivos ambientais, sociais e económicos expressos no Decreto-Lei n.º 63/2004 (cfr. ponto 3.1.8).
 8. Nos anos de 2012, 2013 e 2014 as áreas florestais ardidas ascenderam a 110.232, 152.756 e 19.929 hectares, respetivamente. Desde 2006 apenas se destacaram três anos, 2010, 2012 e 2013, nos quais as perdas anuais em produtos e serviços prestados pelos ecossistemas florestais e as emissões de CO₂ superaram o limiar de perdas admitido no Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (cfr. ponto 3.1.8).
 9. As emissões de gases com efeito de estufa resultantes desses mesmos incêndios foram estimadas em 818.472,60, 1.134.213,3 e 147.972,8 toneladas de CO₂eq, respetivamente (cfr. ponto 3.1.8).
 10. Nos anos em causa, as perdas económicas resultantes desses incêndios foram estimadas em € 196.227.660, € 208.337.840 e € 27.503.169, respetivamente (cfr. ponto 3.1.8).
 11. O único projeto que o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade apoiou — “SOS Coelho - Base para a recuperação de uma espécie chave nos ecossistemas ibéricos” —, teve por objeto a avaliação e caracterização do comportamento epidemiológico de uma nova variante de vírus da doença hemorrágica viral que está a afetar as populações de coelho bravo, espécie muito importante na cadeia alimentar de algumas espécies com elevado estatuto de proteção, como o lince-ibérico e outras, comprometendo a sua recuperação e expansão (cfr. ponto 3.2.3).
 12. Os projetos financiados pelo Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor visaram, na sua maioria, a construção, adaptação ou remodelação de equipamentos e infraestruturas, tendo em vista a capacitação da economia local e o desenvolvimento de atividades ligadas à produção tradicional local e ao turismo, assumindo as questões ambientais uma expressão reduzida, uma vez que está cometida ao proponente do aproveitamento a execução de medidas de minimização e de compensação ambiental (cfr. ponto 3.3.4).
 13. Embora a informação obrigatória das fichas de candidatura ao financiamento dos projetos do Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor inclua a definição dos objetivos e a especificação dos impactos esperados nas áreas de intervenção, essas especificações são, em todos os projetos, de natureza genérica e qualitativa. A Estrutura Técnica do Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor não procede à avaliação dos impactos esperados (cfr. ponto 3.3.4).



Execução financeira dos Fundos

14. No período analisado o Fundo Florestal Permanente e o Fundo de Conservação da Natureza e da Biodiversidade apresentaram uma baixa execução, atingindo, respetivamente, a taxa global 41% e 45%. Também o Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor teve taxas de execução baixas nos anos de 2013 (47%) e 2014 (50%), atingindo a taxa global de 76% no período 2012-2014, não tendo os saldos transitados sido aplicados (cfr. pontos 3.1.9, 3.2.5 e 3.3.5).
15. O Fundo Florestal Permanente dispôs de € 67,5 milhões de receita no período 2013-2014, tendo efetuado pagamentos no montante de € 27,5 milhões (cfr. ponto 3.1.9).
16. No Fundo Florestal Permanente apenas tiveram execução dois eixos — *Eixo I – Sensibilização e informação* e *Eixo II – Prevenção e proteção da floresta* –, com expressão pouco significativa no primeiro, uma vez que o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas estabeleceu como prioridade a concessão de apoios ao funcionamento das equipas de sapadores florestais e dos gabinetes técnicos florestais, integrados no Eixo II e que decorrem de imposições legais (cfr. ponto 3.1.9).
17. Ainda neste Fundo, para justificar a não existência de concursos no âmbito do Eixo V – *Investigação, Experimentação e Estudos* e, conseqüentemente, de projetos, o ICNF referiu que a dotação orçamental disponível em 2013 e 2014 não foi suficiente para a integração deste eixo de intervenção (cfr. ponto 3.1.9).
18. O Fundo de Conservação da Natureza e da Biodiversidade obteve receitas de € 1,1 milhões no período 2012-2014, tendo efetuado pagamentos no montante de € 0,5 milhões (cfr. 3.2.5).
19. O Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor obteve receitas de € 1,7 milhões no período 2012-2014, tendo efetuado pagamentos no montante de € 1,3 milhões (cfr. ponto 3.3.5).
20. Detetaram-se diferenças entre a informação prestada pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas sobre os apoios concedidos e os dados de execução orçamental do Fundo Florestal Permanente e do Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor, nos valores de € 2,1 milhões e € 36,8 mil, respetivamente. O Instituto justificou a quase totalidade deste último montante, mas não conseguiu justificar a diferença de € 21 mil relativamente ao primeiro. No exercício do contraditório o Instituto identificou esta diferença com documentação que evidencia a respetiva origem, mas não comprova a sua regularização, o que evidencia falhas de controlo (cfr. pontos 3.1.9 e 3.3.5).

Apoios dos Fundos

21. No âmbito do *Apoio ao funcionamento das equipas de sapadores florestais* pelo Fundo Florestal Permanente observaram-se diversas inconformidades das despesas com combustíveis, reparação e inspeção de viaturas com as disposições dos manuais de procedimentos aplicáveis que, nos termos aí estabelecidos, implicavam a sua inelegibilidade. No entanto, os beneficiários apresentaram outras despesas consideradas elegíveis, que justificaram os montantes dos adiantamentos concedidos (cfr. ponto 3.1.4).
22. Alguns processos relativos aos apoios concedidos pelo Fundo Florestal Permanente não se encontravam instruídos com os respetivos documentos de despesa que, no entanto, foram posteriormente disponibilizados pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, após solicitação (cfr. pontos 3.1.3 e 3.1.4).
23. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas procedeu, com o apoio financeiro do Fundo Florestal Permanente, à aquisição de 21 viaturas e respetiva transformação, de acordo

- com as especificidades requeridas para combate a incêndios florestais, por ajuste direto ao abrigo do acordo quadro celebrado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P, ficando estas viaturas propriedade do referido Instituto. Observa-se, no entanto, que o valor da transformação, de € 26.900,00 por veículo, ultrapassou significativamente o custo do próprio produto base (€ 20.831,55). Esta aquisição, sem pôr em causa o procedimento, subverte o princípio da concorrência (cfr. ponto 3.1.5).
24. O projeto “SOS Coelho – Base para a recuperação de uma espécie chave nos ecossistemas ibéricos”, financiado pelo Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, foi objeto de cabimento orçamental em 11 de novembro de 2014, em data posterior à celebração do protocolo para atribuição do apoio, que ocorreu em 23 de outubro de 2014, em violação do disposto no artigo 13.º do Regime de Administração Financeira do Estado e da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e do n.º 1 do artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. ponto 3.2.3).
 25. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas não diligenciou pela regularização tempestiva dos adiantamentos pelos dois beneficiários do apoio concedido no âmbito do projeto “SOS Coelho”, tendo procedido à sua notificação para apresentação dos documentos comprovativos da despesa apenas em 15 de julho de 2015, decorridos mais de cinco meses sobre o fim do prazo estabelecido no manual de procedimentos e no protocolo (23 de janeiro de 2015) (cfr. ponto 3.2.3).
 26. No apoio concedido pelo Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor a um projeto de que foi beneficiária uma associação sem fins lucrativos, que se encontrava fora do perímetro do setor das administrações públicas, não foi cumprida a obrigação de reporte à Inspeção Geral de Finanças, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 64/2013, situação suscetível de responsabilidade disciplinar, civil e financeira do respetivo dirigente, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 10.º da referida Lei (cfr. ponto 3.3.3).
 27. O Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor suportou despesas de pessoal (vencimento da Subdiretora do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade), no montante de € 36.409,40, e de fornecimentos e serviços externos (combustíveis, comunicações móveis e portagens), no valor de € 413,07, sem mencionar a base legal para a realização dessas despesas, tendo o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas informado, no exercício do contraditório, ter já regularizado a situação (cfr. ponto 3.3.5).
 28. Observou-se, em processos de apoios de todos os Fundos, a ausência de identificação nominal e funcional dos subscritores de documentos que os integravam, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (cfr. pontos 3.1.3, 3.2.3 e 3.3.3).

Prestação de contas pelos Fundos

29. O Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, que criou o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, determinou a integração do Fundo Florestal Permanente e do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade no Instituto. Assim, o Fundo Florestal Permanente, relativamente ao exercício de 2013, e o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, quanto aos exercícios de 2013 e 2014, integraram as contas de gerência do ICNF nesses anos, pelo que não tinham que prestar contas autonomamente (cfr. ponto 3.4).
30. Em 2014 foi criada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento a entidade orçamental Fundo Florestal Permanente, de modo a que a sua execução orçamental ficasse autonomizada da do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, o que sucedeu a partir de 1 de maio. A autonomização do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade foi concretizada em 2015, por despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, através da criação da entidade orçamental correspondente (cfr. ponto 3.4).



31. Em consequência do referido no ponto anterior, e em cumprimento da alínea f) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, o Fundo Florestal Permanente veio prestar contas ao Tribunal de Contas relativamente à gerência de 1 de maio a 31 de dezembro de 2014, e o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade prestou contas da gerência de 2015, salientando-se quanto a este Fundo que as mesmas não foram certificadas pelo fiscal único, que não se encontra nomeado, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 171/2009 (**cfr. ponto 3.4**).
32. Face ao previsto no despacho que criou o Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor e no Regulamento que lhe é aplicável, este Fundo não tem que prestar contas autonomamente, dado que está integrado no Fundo de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (**cfr. ponto 3.4**).

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção

33. O ICNF não procedeu à publicitação no sítio da *internet* do respetivo *Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, que integra os três Fundos, de acordo com o n.º 5 da Recomendação n.º 3/2015, do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2015, tendo o Instituto informado, no exercício do contraditório, ter já regularizado a situação (**cfr. ponto 3.5**).

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas:

- a) Prever nos concursos abertos para concessão de apoios pelo Fundo Florestal Permanente a possibilidade de candidatura, para além dos tipos de ações que têm vindo a ser especificados, de outras ações que visem os mesmos fins, inovadoras ou de menor relação custo/benefício, enquadráveis nos objetivos ambientais, sociais e económicos previstos no Decreto-Lei n.º 63/2004.
- b) Incluir nos critérios estabelecidos nos concursos para atribuição de apoios pelo Fundo Florestal Permanente fatores relacionados com os objetivos ambientais, sociais e económicos expressos no Decreto-Lei n.º 63/2004.
- c) Realizar avaliações *ex-ante* tendo em vista otimizar a afetação de recursos do Fundo Florestal Permanente aos diferentes eixos de intervenção e, dentro destes, às tipologias de ações elegíveis, e realizar avaliações *ex-post* sobre a economia, eficácia e eficiência na utilização desses recursos e os seus impactos ambientais, sociais e económicos.
- d) Assegurar que os documentos que constituem os processos administrativos internos, bem como as informações, pareceres e decisões que sobre eles forem proferidos identifiquem, nominal e funcionalmente, os seus subscritores.
- e) Diligenciar no sentido de serem implementados procedimentos que assegurem o pagamento apenas de despesas elegíveis.
- f) Zelar pela publicitação e o reporte dos apoios financeiros concedidos, nos termos previstos na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Ação para o ano de 2015, aprovado pelo Tribunal de Contas (TC), realizou-se a presente “Auditoria a Fundos Ambientais — Fundo Florestal Permanente, Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor”, sob a gestão do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), com a natureza de auditoria ambiental e que teve como objetivo a avaliação da ação dos fundos ambientais enquanto instrumentos financeiros do Estado para apoio à gestão florestal sustentável, à conservação do ambiente e da biodiversidade e ao desenvolvimento sustentável com base na valorização ambiental dos recursos naturais e patrimoniais. Pretendeu-se também apreciar a gestão dos recursos afetos à concessão dos apoios e a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

O horizonte temporal da auditoria corresponde ao período de 2013 a 2014, para o Fundo Florestal Permanente (FFP), e de 2012 a 2014 para os Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (FCNB) e Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor.

Tendo presente o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Appreciar o enquadramento legal dos Fundos e da regulamentação da concessão de apoios;
- ◆ Appreciar os processos de concessão de apoios;
- ◆ Appreciar a monitorização e o controlo dos projetos/ações objeto de apoio;
- ◆ Appreciação do alcance dos objetivos ambientais através da ação dos Fundos.

2.2 – Entidades envolvidas pela auditoria

A auditoria decorreu junto do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, organismo responsável pela gestão dos referidos Fundos.

2.3 – Exercício do contraditório

Nos termos dos 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 ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas que, embora intempestivamente, remeteu os seus comentários.

As alegações do ICNF foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente em anexo a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

2.4 – Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC.

Dentro desses trabalhos, procedeu-se a:



- ◆ Estudo do quadro normativo do FFP, FCNB e FAHBS e das atividades por eles apoiadas;
- ◆ Análise da articulação entre os diversos intervenientes no processo de controlo, através de entrevistas com dirigentes e técnicos do ICNF e da realização de testes de procedimento e de conformidade;
- ◆ Análise dos Relatórios Anuais do FFP e FCNB;
- ◆ Avaliação dos recursos afetos à administração dos fundos;
- ◆ Verificação da legalidade e da regularidade da despesa realizada no âmbito do objeto da auditoria.

Para verificação da legalidade e regularidade da despesa paga por conta do FFP foi extraída uma amostra para análise dos procedimentos relativos à concessão de apoios no âmbito dos Eixos *I – Sensibilização e informação* e *II – Defesa da floresta contra incêndios*, nos anos de 2013 e 2014.

Em relação ao Eixo I foram selecionados os três pedidos de apoio de valor mais elevado, no total de € 43.842,19 (69,6% do total).

Relativamente ao Eixo II, foram selecionados os oito apoios concedidos de valor mais elevado da medida “*Apoio ao funcionamento das equipas de Sapadores Florestais*”, totalizando € 1.569.750,00 (9,9% do valor global), os três pedidos de apoio concedidos na medida “*Apoio ao equipamento das equipas de Sapadores Florestais*”, cujo beneficiário é o próprio ICNF, totalizando € 1.956.695,46 (100%), seis apoios da medida “*Apoio ao funcionamento dos Gabinetes Técnicos Florestais*”, totalizando € 117.353,60 (1,7% do valor global) e o único apoio concedido na medida “*Prevenção dos riscos de incêndios florestais*”, no valor de € 698.234,00 (100%), de que é beneficiário também o ICNF.

No caso do Fundo da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (FCNB) foi analisado o único apoio concedido, no valor de € 180.508,80 (100%).

Relativamente aos apoios concedidos pelo Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor, foi selecionada uma amostra constituída pelos projetos apoiados de maior valor:

- ◆ Três projetos de valor superior a € 120.000,00, num total de € 396.635,28, representando 49,5% do total de apoios concedidos em 2012, 2013 e 2014 no âmbito do concurso aberto em 2011 – 1.º aviso;
- ◆ Dois projetos de valor superior a € 50.000,00, num total de € 132.639,96, representando 47,3% do total de apoios concedidos pelo FAHBS em 2014, no âmbito do concurso aberto em 2013 – 2.º aviso.

2.5 – Quadro institucional e normativo

O Fundo Florestal Permanente (FFP) e o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (FCNB) criados, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de agosto, revestem a natureza de patrimónios autónomos sem personalidade jurídica, competindo ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), criado em 2012, através do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, a respetiva administração e gestão¹.

¹ O n.º 6 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 18/2014 determina que o FCNB e o FFP funcionam junto do ICNF.

Por sua vez, o Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor (FBS), enquanto instrumento financeiro previsto no n.º 8 da Declaração de Impacte Ambiental do Projeto «*Avaliação comparada dos aproveitamentos hidroeléctricos do Alto Côa e Baixo Sabor*», emitida em 15 de junho de 2004, foi criado pelo Despacho n.º 14136/2010, de 2 de setembro, da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território², posteriormente alterado pelo Despacho n.º 18869/2010, de 18 de dezembro³, e é gerido pelo Diretor do FCNB, que é por inerência a Presidente do ICNF.

O ICNF⁴ é um instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, integrado na administração indireta do Estado, no âmbito do então Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território⁵, tendo a sua organização interna sido estabelecida pelos respetivos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 353/2012, de 31 de outubro⁶.

O FCNB foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, que criou o Fundo Ambiental, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017⁷.

O Departamento de Instrumentos Financeiros é o responsável pelo cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos instrumentos financeiros que funcionem junto do ICNF⁸, competindo à Divisão de Apoio à Gestão dos Fundos, nele integrada, a elaboração dos normativos de suporte à gestão e o acompanhamento e controlo da execução dos projetos e ações aprovados⁹.

2.6 – Condicionantes da auditoria

Os elementos solicitados ao ICNF foram, na maior parte das vezes, remetidos fora dos prazos estabelecidos para o efeito, verificando-se ainda que a informação fornecida se revelou, em parte, incompleta, o que obrigou à realização de diligências complementares visando colmatar essas deficiências.

No que respeita aos processos administrativos de concessão de apoios do FFP, do FCNB e do FAHBS, verificaram-se atrasos na respetiva disponibilização, bem como a necessidade de solicitar elementos documentais complementares e esclarecimentos relativos à instrução dos referidos processos e aos procedimentos adotados na análise técnica das candidaturas, no processo de decisão e na análise e processamento dos pedidos de pagamento.

Não obstante as limitações e condicionantes referidas, salienta-se a colaboração prestada pelos responsáveis e técnicos envolvidos no esclarecimento das questões suscitadas no decurso da auditoria.

² Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 176, de 9 de setembro.

³ Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 245, de 21 de dezembro.

⁴ Resultou da fusão, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), da Autoridade Florestal Nacional (AFN) com o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB) e da integração do Fundo Florestal Permanente (FFP), anteriormente incorporado no Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP). Através do Despacho n.º 587/2013, de 16 de outubro, a Presidente do Conselho Diretivo do ICNF declarou que o processo de extinção, por fusão, do ICNB e da AFN, e respetiva integração no ICNF, se encontrava concluído, com efeitos reportados a 16 de outubro de 2013.

⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro. Atualmente integra o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (cfr. Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro).

⁶ Alterados pela Portaria n.º 276/2015, de 10 de setembro.

⁷ Cfr. alíneas a) e h) do artigo 1.º, n.º 3 do artigo 2.º e artigo 23.º do referido diploma.

⁸ Cfr. alíneas e) e f) do artigo 4.º dos Estatutos.

⁹ Definidas nas alíneas a) a j) do n.º 12 da Deliberação n.º 287/2013, do CD do ICNF, de 16 de novembro de 2012, publicada no DR, 2.ª Série, de 1 de fevereiro de 2013.



3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Fundo Florestal Permanente

A Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de agosto), nos seus princípios gerais, reconhece a floresta, pela diversidade e natureza dos bens e serviços que proporciona, como um recurso natural renovável, essencial à manutenção de todas as formas de vida, cabendo a todos os cidadãos a responsabilidade de a conservar e proteger, devendo os recursos florestais e dos sistemas naturais associados ser geridos de modo sustentável, para responder às necessidades das gerações presentes e futuras, num quadro de desenvolvimento rural integrado¹⁰.

A Lei de Bases previu a criação de um fundo financeiro de carácter permanente destinado a apoiar a gestão florestal sustentável¹¹, que veio a ser criado pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março, junto do então Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), como património autónomo sem personalidade jurídica e com a designação de Fundo Florestal Permanente (FFP)¹².

O FFP tem como objetivos, entre outros, promover, através dos incentivos adequados, o investimento, gestão e ordenamento florestais, apoiar as ações de prevenção dos fogos florestais, valorizar e promover as funções ecológicas, sociais e culturais dos espaços florestais e apoiar a prestação de serviços ambientais e de conservação dos recursos naturais e outras ações e instrumentos que contribuam para a defesa e sustentabilidade da floresta portuguesa¹³.

Constituem receitas do FFP, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 63/2004, entre outras, o produto dos impostos ou taxas que lhe sejam consignadas por lei, designadamente uma parte do imposto que incide sobre o consumo dos produtos petrolíferos e energéticos, definida por lei¹⁴, o rendimento do material lenhoso resultante da exploração florestal das matas públicas e comunitárias, sob a gestão do Estado, e os valores obtidos no âmbito de processos de recuperação de adiantamentos efetuados para projetos por si financiados. Em 2013 e 2014 foi ainda receita do Fundo os reembolsos da Comissão Europeia referentes ao dossiê de solidariedade no âmbito da erradicação do nemátodo da madeira do pinheiro (*Bursaphelenchus xylophilus*), relativos aos anos de 2008 a 2011.

No período de 2004 a 2012 o FFP funcionou junto do IFADAP (até 2007) e do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)¹⁵, que lhe sucedeu. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho¹⁶, o FFP transitou para o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), tendo este assegurado a gestão integral do referido Fundo desde 1 de janeiro de 2013.

¹⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 33/96, de 17 de agosto.

¹¹ Cfr. artigo 18.º, *idem*.

¹² A RCM n.º 178/2003, publicada no DR, 1.ª Série-B, de 17 de novembro, incluiu como medida prioritária a criação do Fundo Florestal Permanente (cfr. n.º 3 a) vii)).

¹³ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 63/2004.

¹⁴ As receitas próprias consignadas ao FFP em 2013 e 2014 foram estabelecidas pelos artigos 210.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013), e 196.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), respetivamente, como adicional às taxas do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, no montante de € 0,005 por litro para a gasolina e de € 0,0025 por litro para o gasóleo rodoviário e o gasóleo colorido e marcado, até ao limite máximo anual de € 30 000 000. Estes valores integram os valores das taxas unitárias fixados pelo n.º 1 do artigo 92.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho. A Autoridade Tributária e Aduaneira retém uma percentagem de 3% deste adicional, a título de encargos incorridos com a liquidação e cobrança.

¹⁵ Resultou da fusão do IFADAP e do INGA, operada pelo Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de março. Posteriormente este organismo foi reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de agosto.

¹⁶ Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, que aprovou a orgânica do ICNF.

No período abrangido pela auditoria encontrava-se em vigor o Regulamento do Fundo Florestal Permanente, aprovado pela Portaria n.º 113/2011, de 23 de março, posteriormente alterado e republicado pela Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro. Estas alterações incluíram, entre outras, a compatibilização do Regulamento com as atribuições do ICNF¹⁷, reenquadrando o regime de administração e de atribuição dos apoios do Fundo, tendo produzido efeitos, relativamente à gestão financeira do FFP pelo ICNF, a 1 de janeiro de 2013.

Os eixos de intervenção e tipologia de ações definidos no Regulamento do FFP são os seguintes¹⁸:

- ◆ Eixo I – Sensibilização e informação
 - ◇ Campanhas de sensibilização destinadas a público alvo do sector agro-florestal e, complementarmente, às populações escolares e ao público em geral.
- ◆ *Eixo II – Prevenção e proteção da floresta*
 - ◇ Funcionamento e equipamento das equipas de sapadores florestais;
 - ◇ Funcionamento dos gabinetes técnicos florestais.
- ◆ *Eixo III – Planeamento, gestão e intervenção florestal*
 - ◇ Elaboração dos elementos estruturantes das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF);
 - ◇ Consolidação fundiária em ações de recuperação de áreas aridas;
 - ◇ Conservação e divulgação do arvoredo classificado de interesse público.
- ◆ *Eixo IV – Sustentabilidade da floresta*
 - ◇ Implementação de sistemas de certificação de gestão florestal sustentável, de grupo e regional;
 - ◇ Criação de arboretos e povoamentos com espécies de interesse no combate à desertificação e na adaptação às alterações climáticas.
- ◆ *Eixo V – Investigação, experimentação e estudos*
 - ◇ Experimentação e divulgação de modelos de silvicultura para povoamentos com valor de conservação ou adaptados às regiões em risco de desertificação;
 - ◇ Investigação aplicada, ou de carácter experimental, no combate ao declínio e à recuperação dos povoamentos de sobreiro, azinheira e castanheiro;
 - ◇ Investigação e experimentação no âmbito da sanidade florestal.
- ◆ *Eixo VI – Promoção do investimento, da gestão e do ordenamento florestais, incluindo o apoio à expansão do património florestal*
 - ◇ Apoio do reforço da contrapartida nacional disponível para o financiamento de projetos florestais com fundos comunitários.

¹⁷ O artigo 5.º do Regulamento, na redação dada pela Portaria n.º 296/2013, define as competências do ICNF no âmbito da administração e gestão do FFP.

¹⁸ Cfr. disposto nos artigos 3.º e 3.º-A do Regulamento do FFP aprovado pela Portaria n.º 113/2011, na redação dada pela Portaria n.º 296/2013.



3.1.1 – Administração do Fundo Florestal Permanente

As competências para a administração do FFP foram atribuídas ao ICNF e à Comissão de Apoio à Gestão Técnica e Financeira (COAP)¹⁹, criada pelo Regulamento do Fundo Florestal Permanente, na redação dada pela Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro²⁰.

Competia à COAP aprovar as candidaturas e os montantes dos apoios a conceder pelo Fundo²¹. Apesar de estar expressamente previsto que competia à COAP aprovar e divulgar o seu regulamento interno²², este não foi elaborado durante o período de existência da Comissão²³.

Compete ao ICNF, nos termos do Regulamento, praticar os atos de administração e gestão aí elencados no artigo 5.º, que incluem, entre outros, proceder ao controlo da execução material e financeira das ações objeto de candidaturas aprovadas.

O FFP não tem um quadro de pessoal próprio. Os serviços contabilísticos e orçamentais necessários ao funcionamento do Fundo são prestados pelo ICNF²⁴, sendo os funcionários que se encontram afetos ao Departamento de Instrumentos Financeiros (DIF) e ao Departamento Administrativo e Financeiro (DAF) que intervêm nas tarefas inerentes à gestão e acompanhamento. É ao Departamento de Instrumentos Financeiros que está cometida a coordenação dos apoios, o acompanhamento e controlo de candidaturas e parcerias e a gestão dos instrumentos financeiros do FFP. O ICNF dispõe de Fiscal Único, designado pelo período de 5 anos nos termos do Despacho n.º 14977/2013, de 11 de setembro²⁵, com efeitos desde 1 de outubro de 2012.

De acordo com o estabelecido nos artigos 10.º e 12.º do Regulamento, o plano anual de atividades é o instrumento de planeamento de afetação dos recursos do Fundo às diferentes áreas e o relatório de atividades e contas é o instrumento que reporta a atividade realizada pelo Fundo no ano a que respeita. O relatório deve permitir a avaliação da eficácia e da eficiência da atividade desenvolvida, contendo, nomeadamente, uma descrição financeira dos apoios atribuídos, bem como a apreciação da atividade do Fundo comparativamente com o previsto no plano anual, e incluir as contas do Fundo, nomeadamente o mapa de fluxos de caixa, o balanço e a demonstração de resultados, devendo as respetivas contas ser publicadas em anexo às contas do ICNF.

3.1.2 – Concessão de apoios, monitorização e controlo da realização

Os apoios financeiros a conceder pelo Fundo incidem nas áreas previstas no n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 63/2004:

- a) *Ordenamento e gestão florestal;*
- b) *Prevenção de incêndios e respetivas infraestruturas;*

¹⁹ Composta pelo Diretor do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, que presidia, pelo Presidente do Conselho Diretivo do ICNF, ou em quem estes delegassem, e por um elemento designado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas.

²⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento do FFP, na redação dada pela Portaria n.º 296/2013.

²¹ Cfr. artigo 8.º do Regulamento do FFP, *idem*.

²² Cfr. alínea a) do artigo 8.º, *idem*.

²³ A COAP foi extinta com a publicação da Portaria n.º 77/2015, de 16 de março, que aprovou o novo regulamento de gestão do FFP, onde está prevista uma Comissão de Acompanhamento e Análise de Candidaturas com competências idênticas, cfr. artigos 8.º e 9.º.

²⁴ Cfr. artigos 5.º e 11.º, do Regulamento do FFP.

²⁵ Despacho da Ministra de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural, publicado no DR, 2.ª Série, de 19 de novembro.

- c) *Arborização e rearborização com espécies florestais de relevância ambiental e de longos ciclos de produção;*
- d) *Reestruturação fundiária, emparcelamento e aquisição de terra;*
- e) *Seguros florestais;*
- f) *Ações específicas de investigação aplicada, demonstração e experimentação;*
- g) *Sistemas de certificação de gestão e dos produtos florestais.*

Podem ser beneficiários desses apoios quaisquer pessoas singulares ou coletivas, de direito privado ou público, incluindo o ICNF, bem como os baldios em situação de administração direta pelos compartes.

O Regulamento de Gestão do FFP define os procedimentos de apresentação e seleção de projetos, as regras de pagamento e de reembolso e remuneração dos montantes de financiamento. Os pedidos de apoio a conceder pelo Fundo são apresentados através de candidatura formalizada junto do ICNF, nos períodos estabelecidos para esse efeito no plano anual de atividades²⁶.

Compete ao ICNF rececionar e proceder à análise técnica das candidaturas²⁷, bem como submetê-las à COAP para decisão. As candidaturas eram analisadas pela COAP²⁸ nas suas diferentes vertentes (documentação exigida, elegibilidade das ações objeto de pedido de apoio e despesas orçamentadas²⁹). As candidaturas de projetos do próprio ICNF eram analisadas e aprovadas pela COAP³⁰.

Nesse processo é aferido o enquadramento das ações para cuja realização é solicitado o apoio nos eixos e tipologias de ações elegíveis elencados no plano anual de atividades, que têm por base as tipologias de ações estabelecidas no Regulamento e as áreas definidas no Decreto-Lei n.º 63/2004. Os apoios são concedidos dentro dos limites estabelecidos para cada eixo na “*previsão de novos compromissos a assumir e respetiva previsão de execução*”, tendo como referência a dotação orçamental prevista. A apreciação efetuada traduz-se na aprovação ou recusa da atribuição de apoio, e comporta correções dos montantes solicitados, em função da conformidade das componentes das ações com as tipologias previstas e da elegibilidade das despesas.

Os circuitos administrativos relativos à formalização e tramitação dos pedidos de apoio e ao processamento dos apoios financeiros encontram-se definidos em manuais de procedimento aprovados pelo Conselho Diretivo do ICNF, após emissão de parecer da COAP³¹ e em normas que fixam as orientações técnicas e financeiras para a execução dos apoios financeiros a conceder.

3.1.3 – Apoio a campanhas de sensibilização e informação

O apoio financeiro às ações de sensibilização e informação dirigidas às populações escolares insere-se no *Eixo I – Sensibilização e informação*.

²⁶ Cfr. artigos 10.º e 18.º do Regulamento do Fundo Florestal Permanente aprovado pela Portaria n.º 113/2011, de 23 de março, na redação dada pela Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro (ou seja, sem efeitos no Plano de Atividades de 2013).

²⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento.

²⁸ Cfr. alínea c) do artigo 8.º do Regulamento, na redação dada pela Portaria n.º 296/2013. Anteriormente essa competência pertencia à Unidade de Gestão prevista no artigo 7.º do Regulamento, na versão originária. O Regulamento atualmente em vigor, aprovado pela Portaria n.º 77/2015, de 16 de março, atribui essa competência à Comissão de Acompanhamento e Análise de Candidaturas (composta por um membro do CD do IFAP e um elemento a designar pelo membro do Governo responsável pela área das florestas) e estabelece, no artigo 12.º, que “*a apresentação de candidaturas é feita no âmbito de procedimento concursal*”.

²⁹ Cfr. artigos 3.º-A e 21.º do Regulamento.

³⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 19.º do Regulamento.

³¹ Cfr. alínea b) do artigo 8.º do Regulamento.



Em 2013 não foram atribuídos apoios para esta área e em 2014 foram atribuídos apoios a 9 municípios, destinados a suportar, total ou parcialmente, campanhas de sensibilização para a prevenção de incêndios florestais exclusivamente destinadas às populações escolares no ano letivo de 2013/2014, no valor de € 62.962,37.

A realização da despesa nos três processos de concessão de apoio que constituíam a amostra analisada cumpriu as regras de elegibilidade temporal, material, normativa e formal previstas no Regulamento do FFP e no Manual de Procedimentos do Eixo I, tendo sido dado cumprimento às regras relativas à formalização dos pedidos de pagamento e à regularização de adiantamentos.

Assinala-se, no entanto, a falta de alguns elementos documentais nos respetivos processos administrativos: cópia das deliberações do CD do ICNF relativas à autorização dos pagamentos, bem como documentos comprovativos das transferências bancárias para os beneficiários e, num caso³², o comprovativo da inscrição do investimento no orçamento do beneficiário. Todos os elementos em falta foram posteriormente disponibilizados pelo ICNF.

Sobre a falta de alguns elementos nos processos, o ICNF, na sua resposta, no âmbito do contraditório, refere que os mesmos estão arquivados noutros processos, o que não garante a sua rastreabilidade e a existência de pistas de controlo adequadas, ficando por justificar o porquê da demora na sua disponibilização.

No que respeita aos pedidos de pagamento verificou-se que, nos três processos analisados, não constava das fichas de análise a identificação nominal e funcional do seu subscritor, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril³³. No contraditório o ICNF veio referir que “a identificação do Técnico Superior que procedeu à tramitação consta da informação n.º 39912/DIF/DAGF, documento que capeia as fichas de análise”, remetendo cópias dos documentos em causa, que confirmam o relatado pelos auditores.

3.1.4 – Apoio ao funcionamento de equipas de sapadores florestais

Entre as ações de emergência que a Lei de Bases da Política Florestal considerou prioritárias inclui-se o reforço e expansão do corpo especializado de sapadores florestais³⁴. O Decreto-Lei n.º 109/2009, de 15 de maio³⁵, estabeleceu o regime jurídico aplicável à criação e funcionamento das equipas de sapadores florestais e regulamentou a concessão de apoios do Estado nas áreas da formação, equipamento e funcionamento.

O apoio financeiro ao funcionamento de equipas de sapadores florestais³⁶ insere-se no *Eixo II – Prevenção e proteção da floresta* do Fundo Florestal Permanente.

³² Pedido de apoio n.º 2014011100033 (Município de Bragança).

³³ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, e 73/2014, de 13 de maio.

³⁴ Cfr. alínea c) do artigo 21.º da Lei n.º 33/96. A competência para o reconhecimento da profissão de sapador florestal, atribuída à Autoridade Florestal Nacional pela Portaria n.º 90/2012, de 30 de março, é atualmente do ICNF.

³⁵ Revogou o Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 94/2004, de 22 de abril, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 38/2006, de 20 de fevereiro, que estabelecia o enquadramento anterior.

³⁶ As funções dos sapadores florestais são de três tipos (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 109/2009):

- Silvicultura preventiva, incluindo gestão de combustíveis (roças de mato e desbastes/limpezas de povoamentos, acompanhamento da realização de fogo controlado e de queimadas), manutenção e beneficiação de infraestruturas (redes divisionais, aceiros, etc.) e ações de controlo e eliminação de agentes bióticos;

O apoio do Estado ao funcionamento das equipas de sapadores florestais assume a forma de subsídio a fundo perdido, por períodos de cinco anos, num montante não superior a € 35.000 por ano³⁷. O apoio financeiro atribuído destina-se a salários, encargos sociais e seguros, despesas de funcionamento e de enquadramento técnico da equipa³⁸, e tem como contrapartida a realização de trabalhos de serviço público de gestão florestal e de defesa da floresta referentes a seis meses de funcionamento ao serviço do Estado.

A concessão de apoios é concretizada através de protocolos celebrados entre o ICNF e as entidades detentoras das equipas. Nos termos do n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento do FFP, a concessão dos apoios financeiros ao funcionamento das equipas de sapadores florestais estava condicionada à celebração de contrato entre o IFAP, a Autoridade Florestal Nacional (AFN) e o beneficiário, na sequência da aprovação de uma candidatura. A Portaria n.º 104/2013, de 12 de março, estabeleceu mecanismos transitórios destinados a permitir, nesse ano, a concessão de apoios às equipas de sapadores florestais constituídas e com protocolos válidos, tendo estabelecido os correspondentes processos decisório, de outorga dos contratos e de pagamento, em consonância com as alterações orgânicas do MAMAOT e da passagem do FFP para a esfera do ICNF.

As equipas de sapadores florestais distribuem-se por todo o território continental, estando mais concentradas nas zonas norte e centro, acompanhando a distribuição das manchas florestais. As atividades são desenvolvidas ao longo do ano, embora com um serviço diferenciado, de acordo com a gestão das equipas: serviço normal, que corresponde aos trabalhos coordenados pela respetiva entidade patronal, e serviço público, coordenado pelo ICNF.

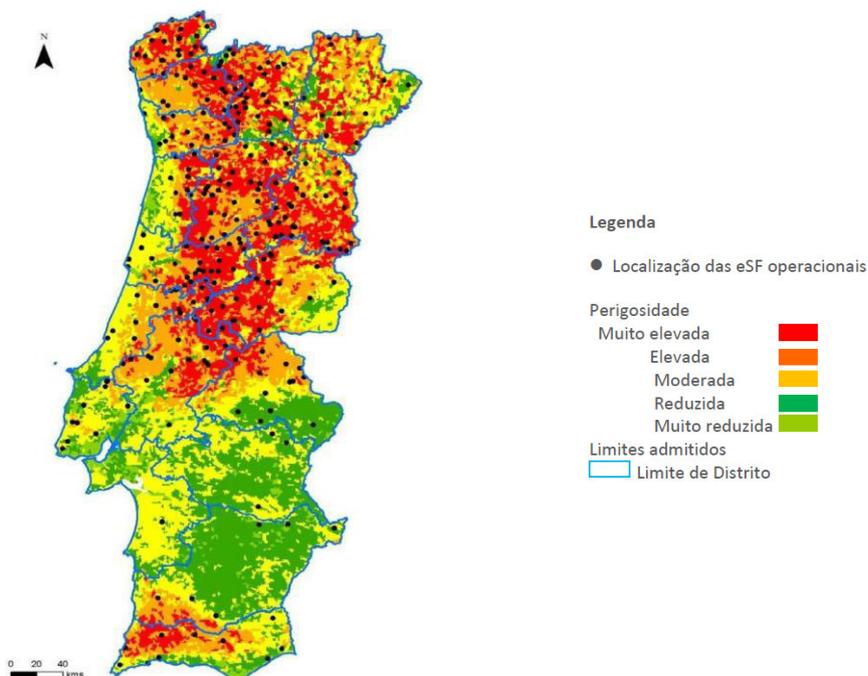
-
- Vigilância das áreas a que se encontram adstritos, primeira intervenção em incêndios florestais, combate e subseqüentes operações de rescaldo, bem como proteção a pessoas e bens;
 - Sensibilização do público para as normas de conduta em matéria de natureza fitossanitária, de prevenção, do uso do fogo e da limpeza das florestas.

³⁷ Cfr. artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 109/2009 e, anteriormente, artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 179/99.

³⁸ O apoio abrange 5 ou 6 equipas por beneficiário, constituídas, no mínimo, por 5 efetivos, chefiadas por um dos seus elementos.



Figura 1 – Localização das equipas de sapadores florestais



Fonte: Apresentação “Avaliação do Programa de Sapadores Florestais”, Manuel Rainha, ICNF (Seminário Final do Protec | Georisk - Proteção Civil e Gestão de Riscos no Alto Minho “A Mudança Climática e o Risco Potencial dos Grandes Incêndios Florestais. Estamos preparados?”, 14, 15 e 16 de maio de 2013, Vila Nova de Cerveira) (Reproduzido de Avaliação do Programa de Sapadores Florestais – Relatório Final, dezembro de 2015, IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos).

As entidades detentoras de equipas de sapadores florestais elaboram um programa de ação para o ano seguinte, que é comunicado ao ICNF, até 30 de novembro, através do registo no Sistema de Informação do Programa de Sapadores Florestais (SISF). O controlo da ação exercida, correspondente ao serviço público, é efetuado através do acompanhamento *in loco* pelas estruturas locais do ICNF e da análise dos relatórios de atividades, registados no mesmo sistema até 31 de março do ano seguinte.

O SISF contém o registo da constituição das equipas e os dados de identificação dos elementos que as integram, bem como da sua ação³⁹, o tipo de intervenção⁴⁰ e os serviços prestados, as unidades e quantidades e o número de dias.

O relatório de atividades, elaborado de acordo com o Guia Técnico de Cartografia para o Programa de Sapadores Florestais, explicita os dias de trabalho afetos a cada uma das atividades, contabilizando separadamente o serviço público e o serviço normal. Especifica, também, quais as áreas intervencionadas, bem como as ações aí desenvolvidas e a respetiva quantificação.

Em 2013 e 2014 o FFP concedeu apoio a 193 e 167 equipas de sapadores florestais, no valor total de € 8.574.747,04 e € 7.277.668,66, respetivamente. A atividade das equipas de sapadores florestais no âmbito do serviço público, nesses mesmos anos, está sintetizada no quadro seguinte:

³⁹ *Deteção e supressão de incêndios / gestão de combustíveis (povoamentos) gestão de combustíveis (matos) / ações de rearborização / rede viária florestal / ponto de água / formação / outras atividades, etc.*

⁴⁰ *LEE – locais estratégicos de estacionamento / CDR – gestão moto-manual de combustível, correção de densidades excessivas e desramação / MAN – manutenção/beneficiação de rede viária florestal / OUT – outras intervenções/operações, etc.*

Quadro 1 – Atividade das ESF no âmbito do serviço público (2013-2014)

Atividades desenvolvidas	Anos	
	2013	2014
Número de equipas	271	258
Ações de (re)arborização (ha)	82	98
Gestão de combustíveis (ha)	6.165	6.459
Rede viária florestal (km)	792	707
Pontos de água (n.º)	222	297
Deteção e supressão de incêndios (dias×homem)	18.591	10.952
Fitossanidade (n.º)	3.925	176
Sensibilização (dias)	257	130
Formação (dias×homem)	253	590

Fonte: ICNF

O n.º 1 do artigo 24.º do Regulamento do FFP determina que compete ao ICNF a realização de ações de controlo destinadas a assegurar o cumprimento integral do estabelecido nos contratos, nomeadamente a verificação das despesas declaradas pelos beneficiários dos apoios. Este processo abrange duas fases, a fase de controlo administrativo, que se inicia com a apresentação do pedido de pagamento e consiste na verificação da adequação da despesa apresentada pelos beneficiários face aos objetivos contratualizados, e a fase da verificação física da execução das candidaturas e da realização da despesa correspondente.

Foram verificados os processos relativos aos oito pedidos de apoio que constituíam a amostra relativa aos apoios inseridos na medida “*Apoio ao Funcionamento das Equipas de Sapadores Florestais*”, incidindo sobre a tramitação dos processos de candidatura, de decisão e de contratação, bem como sobre a análise dos pedidos de pagamento e de regularização de adiantamentos.

Assinalou-se a falta de alguns elementos documentais nos respetivos processos administrativos: certidões relativas à comprovação da regularidade da situação contributiva do beneficiário perante a segurança social e a administração fiscal⁴¹ e decisões de validação de pagamento correspondentes a algumas tranches. Não constavam também dos processos documentos comprovativos das transferências bancárias efetuadas para os beneficiários, bem como documentos comprovativos de despesas. Todos os elementos em falta foram posteriormente disponibilizados pelo ICNF.

Os pedidos de pagamento e/ou de regularização de adiantamentos relativos ao funcionamento das equipas de sapadores florestais são formalizados pelas entidades beneficiárias junto do ICNF, mediante a apresentação do Formulário de Pedido de Pagamento/Adiantamento, do Termo de Responsabilidade e do Formulário de Recapitulativo de Despesas⁴². O processamento dos pagamentos obedece a uma sequência de verificações, definida no Manual de Procedimentos da Medida “*Apoio ao funcionamento das equipas de sapadores florestais*”.

Foi efetuada a verificação documental da despesa apresentada pelos beneficiários e da sua conformidade e elegibilidade através da análise dos formulários que compõem o pedido de pagamento, dos

⁴¹ No pedido de apoio n.º 2013012100015 encontrava-se em falta a certidão comprovativa da regularidade da situação contributiva perante a segurança social que suportou o pagamento da 2.ª tranche e as certidões comprovativas da regularidade da situação tributária e contributiva perante a administração fiscal e a segurança social que suportaram o pagamento da 3.ª tranche.

No pedido de apoio n.º 2013011100003, encontrava-se em falta a certidão comprovativa da regularidade da situação tributária perante a administração fiscal que suportou o pagamento da 1.ª tranche.

O ICNF informou que estes documentos se encontravam arquivados em ficheiro eletrónico.

⁴² Inclui o *Anexo I – Despesas com Recursos Humanos* e o *Anexo II – Despesas com bens e serviços*.



recapitulativos de despesas e dos documentos comprovativos correspondentes⁴³. Foram assinaladas diversas inconformidades nas despesas com combustíveis, reparação e inspeção de viaturas, objeto de apoio, com as disposições dos manuais de procedimentos aplicáveis⁴⁴ que, nos termos aí estabelecidos, implicavam a inelegibilidade da correspondente despesa.

Com efeito:

- ◆ Nos pedidos de apoio n.º 2013012100015, n.º 2014012100015 e n.º 201301110023 verificou-se a existência de despesa não elegível, no valor de € 5.541,94, de € 5.728,28 e de € 2.355,71, dado que os respetivos documentos de despesa não continham a identificação da matrícula da viatura, conforme exigido no n.º 3.3 dos Manuais de Procedimentos MP/001/2013, de 12/03/2013 e MP/001/2014, de 17/12/2014.
- ◆ No pedido de apoio n.º 2014012100015, verificou-se que foram incluídas nas despesas da equipa SF 02-112, apresentadas no 2.º pedido de pagamento de regularização de adiantamento, na rubrica “*Gastos Gerais*”, despesas com reparação de viaturas e de maquinaria, aquisição de peças de desgaste e inspeção periódica de viatura⁴⁵ e na rubrica “*Combustíveis e Lubrificantes*”, despesas com reparação de viatura e de maquinaria⁴⁶. Relativamente à equipa SF 07-112 verificou-se que foram incluídas também na rubrica “*Gastos Gerais*” despesas com a inspeção periódica de viatura e com a reposição de equipamentos de proteção individual⁴⁷.
- ◆ No pedido n.º 201301110023, observou-se a inclusão no 3.º pedido de pagamento de regularização de adiantamento (2013), na rubrica “*Gastos Gerais*” da equipa SF 14-115, de despesas com inspeção periódica de viatura⁴⁸.

Salienta-se, contudo, sem prejuízo do apurado em termos de não elegibilidade das despesas em causa, que estas foram compensadas por outras despesas elegíveis de valor superior, que excederam os montantes dos adiantamentos a regularizar.

3.1.5 – Apoio ao equipamento de equipas de sapadores florestais

Em 2013 não foram atribuídos apoios financeiros para o equipamento de equipas de sapadores florestais, área que se insere no Eixo II, e em 2014 foram atribuídos 3 apoios ao ICNF, para suportar a aquisição de equipamentos e viaturas destinados às equipas de sapadores apoiadas pelo FFP, num total de € 1.956.695,46.

Os projetos apoiados, promovidos pelo próprio ICNF, foram os seguintes:

- ◆ *Reequipamento de equipas de Sapadores Florestais [ESP] – Aquisição de viaturas equipadas com unidade hidráulica de supressão de incêndio*, para desenvolverem as atividades de vigilância, primeira intervenção, apoio ao combate e operações de rescaldo e vigilância pós-incêndio, que

⁴³ Nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento do FFP, o pedido de pagamento é entregue pelo beneficiário ao ICNF acompanhado dos comprovativos das despesas efetivamente realizadas e pagas, bem como do respetivo recapitulativo, procedendo o ICNF ao controlo previsto no artigo 24.º do Regulamento, à validação e ao pagamento.

⁴⁴ *Manual de Procedimentos MP/001/2013*, de 12/03/2013, e *Manual de Procedimentos MP/001/2014*, de 17/12/2014.

⁴⁵ Documentos n.ºs 7, 15, 17, 18, 21.

⁴⁶ Documentos n.ºs 24 a 29.

⁴⁷ Documentos n.ºs 10 e 24.

⁴⁸ Documento n.º 45.

consistiu na aquisição de 21 viaturas *pick up 4x4* equipadas para primeira intervenção no combate a incêndios, no valor de € 1.336.703,00;

- ◆ *Reequipamento de ESP e de Sapadores do ICNF, I.P. – equipamento coletivo motomanual*, que consistiu na aquisição e distribuição de motosserras e motorroçadoras, no valor total de € 317.492,00;
- ◆ *Reequipamento de ESP e de Sapadores do ICNF, I.P. – equipamento de proteção individual*, que consistiu na aquisição e distribuição de equipamento individual para os sapadores, no valor total de € 569.954,00.

A execução financeira destes projetos foi de € 1.284.995,46, € 291.042,80 e € 569.954,00⁴⁹, respetivamente.

Para aquisição das 21 viaturas e respetiva transformação de acordo com as especificidades requeridas para combate a incêndios florestais⁵⁰, o ICNF procedeu à abertura de procedimento de ajuste direto ao abrigo do acordo quadro celebrado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPAP). Nesse procedimento, onde apenas um proponente apresentou proposta válida, foram adquiridos veículos Toyota Hilux, 2.5 D4D, com um preço base de € 49.750,00 por unidade, com exclusão do IVA, incluindo a transformação e a manutenção por dois anos. O fornecimento foi contratado pelo valor de € 1.044.711,76, acrescido de € 240.283,70 de IVA, no total de € 1.284.995,46, ficando as viaturas propriedade do Instituto.

Os valores das faturas de cada veículo apresentam, resumidamente, a composição seguinte:

Quadro 2 – Composição do custo unitário das viaturas adquiridas

(em euros)

Descrição	Valor
Viatura Toyota KU25PM (incluindo transformação (€ 26.900,00) e contrato de manutenção (€ 1.750,00))	41.787,41
Imposto sobre veículos (ISV)	7.694,14
Legalização	152,26
Ecovalor (pneus)	10,55
Transporte	103,82
IVA € 49.748,18 × 23%	11.442,08
Total	61.190,26

Fonte: Extrato das faturas do fornecedor.

Observa-se que o valor da transformação, de € 26.900,00, ultrapassou significativamente o custo do próprio produto base, que era de € 20.831,55 (€ 13.137,41 + 7.694,14 de ISV). Esta situação, idêntica à observada na “*Auditoria de Seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas (Veículos Automóveis e Motociclos e Higiene e Limpeza) Relatório de Auditoria n.º 25/2015, 2.ª Secção*”, subverte o princípio da

⁴⁹ O valor do pagamento efetuado pelo ICNF, entidade beneficiária do apoio, de € 606.055,42, é superior ao apoio aprovado, devendo-se a diferença a uma alteração da tabela do IVA aplicável aos equipamentos de proteção individual, que passou da taxa intermédia (13%) para a normal (23%).

⁵⁰ O Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (Decreto-Lei de Execução Orçamental relativo a 2014), em matéria de regras relativas à aquisição de veículos a aplicar nesse ano, excecionou expressamente de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças os procedimentos “*relativos a veículos com características específicas de operacionalidade para prevenção e combate de incêndios florestais e agentes bióticos nocivos, bem como os afetos à proteção, vigilância e fiscalização dos recursos naturais no território e águas sobre jurisdição nacional, destinados ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.*” (alínea e) do artigo 31.º). O Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março (Decreto-Lei de Execução Orçamental relativo a 2013) continha igual disposição (alínea e) do artigo 30.º).



concorrência subjacente ao procedimento que deu origem à celebração do acordo quadro⁵¹. Ou seja, seria preferível a realização de um procedimento aberto, com base em caderno de encargos contendo as especificações técnicas pretendidas, o que só é possível com alteração do enquadramento legal do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP).

3.1.6 – Apoio ao funcionamento de gabinetes técnicos florestais

A Lei n.º 20/2009, de 12 de maio, que estabeleceu a transferência de atribuições para os municípios do continente em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais (GTF), bem como outras no domínio da prevenção e da defesa da floresta, determinou que as dotações inscritas no Fundo Florestal Permanente relativas aos GTF são transferidas anualmente para os municípios⁵².

Podem beneficiar do regime de apoios os municípios com GTF operacionais e que possuam Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) aprovados, conforme estabelecido no n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho⁵³.

Nos anos de 2013 e 2014 foram concedidos 255 e 153 apoios, no valor total de € 4.275.266,33 e € 2.516.099,35, respetivamente, aos municípios com gabinetes técnicos florestais operacionais nesses anos⁵⁴ e que apresentaram pedidos de apoio nos procedimentos concursais abertos pelo ICNF, entidade responsável pela receção e análise técnica das candidaturas⁵⁵.

O ICNF, no âmbito do contraditório, apresentou como explicação para a significativa redução do número de apoios concedidos para o funcionamento de gabinetes técnicos florestais (de 255 em 2013 para 153 em 2014), o “*facto dos critérios de análise adotados, em 2014, serem distintos dos aplicados em 2013*”, sem explicitar a diferença que, aparentemente, se deveu a um maior nível de exigência relativamente à disposição de PMDFCI como condição para a concessão dos apoios. O ICNF, na sua resposta, veio também referir que, dos pedidos apresentados em 2014, 153 foram pagos em 2014 e 65 em 2015, sem no entanto indicar qual o montante pago nesse último ano.

⁵¹ Cfr. ponto III.2 Recomendações:

“Na fase de construção do acordo quadro pode não ser possível tipificar todas as características dos produtos a adquirir futuramente (conforme se verificou no acordo quadro de veículos automóveis e motociclos). Nestes casos a consulta aos cocontratantes abrange transformações ao produto base considerado no catálogo. Constatou-se que o seu custo pode ser significativo, ultrapassando até os custos do produto base, pelo que se recomenda:

Recomendação n.º 3

Quando o custo de transformação do produto for significativo face ao seu custo base, a aquisição de veículos ao abrigo do acordo quadro pode não ser economicamente vantajosa e não assegura a concorrência de mercado, aspetos que devem ser acautelados em futuros acordos quadro ou na revisão do enquadramento legal do SNCP”.

⁵² Cfr. artigo 5.º da Lei n.º 20/2009. O apoio ao funcionamento dos gabinetes técnicos florestais configura, assim, uma ajuda direta decorrente da transferência de atribuições para os municípios no domínio da prevenção e da defesa da floresta, no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

⁵³ Na redação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, que o alterou e republicou. A competência para a elaboração dos PMDFCI foi transferida para os municípios pela Lei n.º 20/2009 (alínea e) do artigo 2.º).

⁵⁴ Relativamente aos apoios concedidos em 2013, a COAP deliberou, em 20/12/2013, o seguinte: “*Por razões de transparência e igualdade de tratamento, foi aprovada a proposta de pagamento do apoio ao funcionamento dos Gabinetes Técnicos Florestais a todos os municípios com GTF operacionais em 2013, não sendo verificado, como critério de decisão, se estes são detentores de PMDFCI aprovado e em vigor, não obstante este critério vir a ser concretizado e a vigorar no ano de 2014.*”

Atualmente o ICNF permite a candidatura de municípios sem PMDFCI aprovado e em vigor desde que o mesmo seja submetido à apreciação da Comissão Municipal de Defesa da Floresta até 31 de dezembro do ano de candidatura, ou esteja em fase de análise no Instituto, sob condição do Plano obter aprovação durante o ano imediato.

⁵⁵ Cfr. artigos 18.º e 19.º do Regulamento, na redação dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 296/2013.

Foram verificados os pedidos de apoio enquadrados na medida “Apoio ao funcionamento dos Gabinetes Técnicos Florestais” incluídos na amostra, nada havendo a relatar.

3.1.7 – Prevenção dos riscos de incêndio florestais

O FFP financiou, em 2014, com € 698.234,00⁵⁶, o projeto do ICNF designado “Prevenção dos riscos de incêndios florestais em Matas Nacionais e Perímetros Florestais”, enquadrando-o no Eixo II.

O Eixo II, na terminologia utilizada pelo ICNF, corresponde ao “eixo de intervenção «prevenção e proteção da floresta»” previsto na alínea b) do artigo 3.º-A do Regulamento, aditado pelo artigo 2.º da Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro. Esse artigo previa que eram elegíveis nesse eixo apenas, nomeadamente, as ações seguintes:

- i) O funcionamento e equipamento das equipas de sapadores florestais;*
- ii) O funcionamento dos gabinetes técnicos florestais.”*

Este projeto foi desenvolvido na sequência de Despacho dos Ministros da Defesa Nacional e da Agricultura e do Mar, de 14 de janeiro de 2014⁵⁷, que previa uma despesa até € 750.000 a financiar por verbas com origem em receitas próprias do ICNF ou do FFP e a sua operacionalização através de um protocolo a celebrar entre o ICNF e o Comando das Forças Terrestres do Exército, determinando que estas entidades estabelecessem:

- (...) Um grupo de trabalho com vista a instituir um plano de trabalho com um limite temporal de três anos, que preveja e identifique geograficamente as atividades a desenvolver no âmbito do plano de defesa da floresta contra incêndios e que inclua, entre outros, os seguintes elementos:*
- a) Abertura de faixas de gestão de combustível, nomeadamente da rede primária;*
 - b) Vigilância armada de espaços florestais e sensibilização das populações;*
 - c) Primeira intervenção em fogos nascentes”.*

O “Protocolo de Colaboração entre o Exército Português e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. – Plano Faunos” foi celebrado em 4 de abril de 2014 e homologado pelos respetivos Ministros e contém o detalhe das ações a desenvolver. O projeto foi realizado de acordo com o previsto, conforme indicadores de realização seguintes:

Quadro 3 – Execução do Plano Faunos

	Indicador de realização	Unidade	Previsto	Realizado
1	Faixas de gestão de combustível e reparação de caminhos florestais	km	250	249,02
2	Ações de vigilância e sensibilização das populações	hora	1.500	1.499
3	Área coberta pelas ações de vigilância	ha	55.000	cfr. previsto

Fonte: ICNF (ficha do projeto 2014012300001 e Avaliação do Protocolo de Colaboração entre o Exército Português e o ICNF)

Apesar do artigo 3.º-A, alínea b), do Regulamento do FFP, aditado pelo artigo 2.º da Portaria n.º 296/2013, prever que são ações elegíveis “i) O funcionamento e equipamento das equipas de sapadores florestais e o ii) O funcionamento dos gabinetes técnicos florestais”, considerando que um dos objetivos previstos no artigo 2.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 63/2004⁵⁸, é o de “Apoiar as ações de prevenção dos fogos florestais”, e que o citado artigo 3.º-A não é taxativo no que respeita às medidas nele contempladas, o apoio relativo ao Plano Faunos era elegível para financiamento pelo FFP.

⁵⁶ A ficha de projeto e o Protocolo previam um valor máximo de € 750.000,00, que não foi atingido.

⁵⁷ Despacho n.º 1583/2014, publicado no DR, 2.ª Série, de 31 de janeiro.

⁵⁸ Diploma que criou o Fundo.



Da análise efetuada conclui-se pela legalidade e regularidade do financiamento do projeto.

3.1.8 – Alcance dos objetivos ambientais visados

Entre os objetivos do FFP estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, incluem-se os diretamente relacionados com a conservação da natureza e a sustentabilidade, nas suas três vertentes, ambiental, social e económica: “valorizar e promover as funções ecológicas, sociais e culturais dos espaços florestais e apoiar a prestação de serviços ambientais e de conservação dos recursos naturais” e “desenvolver outras ações e criar instrumentos adicionais que contribuam para a defesa e sustentabilidade da floresta portuguesa”⁵⁹. Destes objetivos, apenas a sustentabilidade da floresta tinha menção expressa nos eixos de intervenção definidos no Regulamento do Fundo Florestal Permanente aprovado pela Portaria n.º 113/2011.

O Regulamento atual, aprovado pela Portaria n.º 77/2015, redefiniu os eixos de intervenção, incluindo agora de forma explícita um eixo dedicado às “funções ecológicas, sociais e culturais da floresta”⁶⁰, e eliminou o eixo “sustentabilidade da floresta”⁶¹. Observa-se, no entanto, que a enumeração da tipologia de ações elegíveis para apoio pelo Fundo constante do artigo 6.º do novo Regulamento passou a ser taxativa, restringindo o âmbito dos objetivos enunciados pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, condicionando o apoio a outras intervenções à aprovação pelo membro do Governo responsável pela área das florestas, constituindo um obstáculo à concessão de apoio a ações que, embora visando a conservação ou melhoria das funções ecológicas, sociais e económicas da floresta e da sua sustentabilidade, não se enquadrem nas tipologias definidas.

A prática estabelecida na abertura de concursos para concessão de apoios pelo FFP em 2013 e 2014 foi ainda mais restritiva, embora os orçamentos da despesa para 2013 e 2014 previssem dotações para pagamento de projetos e protocolos noutras áreas, contratualizados em anos anteriores e que ainda apresentavam compromissos ativos. No ano de 2013, apenas foram abertos concursos pelo Fundo enquadrados no Eixo “prevenção e proteção da floresta”, dirigidos exclusivamente ao apoio ao funcionamento de gabinetes técnicos florestais e de equipas de sapadores florestais e, em 2014, apenas foram apoiadas as operações enquadradas nesse Eixo e, também, no Eixo “sensibilização e informação”, para financiamento de campanhas. No exercício do contraditório o ICNF veio referir que em 2014, como consta do respetivo Relatório de Atividades, foram abertos concursos para concessão de apoios em quatro eixos incluindo, além dos referidos, os eixos “planeamento, gestão e intervenção florestal” e “sustentabilidade da floresta”. Refere-se, no entanto, que estes concursos tiveram como limite para apresentação de candidaturas 5 de dezembro de 2014, e as respetivas análise e decisão foram promovidas em 2015, como é referido nesse Relatório, não tendo execução em 2014.

A abertura de concursos para concessão de apoios exclusivamente dirigidos a alguns dos tipos de ação legalmente definidos como suscetíveis de apoio impede que sejam apoiadas e incentivadas outras ações que visem os mesmos fins, mais inovadoras ou de menor relação custo/benefício e que, embora de elevado valor ambiental, social ou económico e conformes com a previsão da Lei de Bases da Política Florestal e o disposto no Decreto-Lei n.º 63/2004, não são assim incentivadas. A rigidez da consignação das verbas aos procedimentos concursais relativos a eixos/tipos de ação previstos apoiar, constitui

⁵⁹ Cfr. ponto 3.1.

⁶⁰ Cfr. alínea d) do artigo 5.º do Regulamento.

⁶¹ As ações relativas a sistemas de gestão florestal sustentável e a arboretos com espécies com interesse no combate à desertificação e na adaptação às alterações climáticas, anteriormente elencadas neste Eixo, foram incluídas nos Eixos “promoção do investimento, da gestão e do ordenamento florestais” e “funções ecológicas, sociais e culturais da floresta”.

igualmente um obstáculo ao apoio a outros tipos de ação de eventualmente menor relação custo/benefício.

Note-se que o ICNF não realiza avaliações *ex ante* tendo em vista otimizar a afetação de recursos orçamentais aos diferentes eixos de intervenção e, dentro destes, às tipologias de ações elegíveis, e as avaliações *ex post* reportam-se à verificação da utilização dos recursos financeiros disponibilizados, não sendo avaliada a economia, eficácia e eficiência na utilização desses recursos nem os seus impactos ambientais, sociais e económicos⁶². Refira-se, também, que os critérios estabelecidos nos concursos para atribuição de apoios não incluem fatores relacionados com os objetivos ambientais, sociais e económicos expressos no Decreto-Lei n.º 63/2004.

Os gabinetes técnicos florestais desenvolvem ao nível municipal as funções estabelecidas pela Lei n.º 20/2009, que incluem, entre outras, o acompanhamento das políticas de fomento florestal, a promoção de políticas e de ações no âmbito do controlo e erradicação de agentes bióticos e defesa contra agentes abióticos e o acompanhamento dos trabalhos de gestão de combustíveis⁶³.

As equipas de sapadores florestais procedem à realização de ações de silvicultura preventiva e ações de vigilância e primeira intervenção em incêndios nascentes e, ainda, de apoio ao combate, rescaldo e vigilância pós incêndio. As ações de silvicultura são definidas pelo ICNF e consistem em intervenções de desmatação e desramação para redução da carga combustível, de rearborização e de manutenção ou beneficiação de caminhos florestais e da rede divisional.

Os apoios atribuídos em 2014 no eixo “*sensibilização e informação*” destinaram-se a suportar campanhas de sensibilização para a prevenção de incêndios florestais que tiveram como público alvo as populações escolares no ano letivo de 2013/2014.

O ICNF não procede à avaliação dos resultados e impacto da atividade dos gabinetes técnicos florestais, considerando, por um lado, que a atribuição de apoios para o seu funcionamento resulta de imposição da Lei n.º 20/2009 e que essa análise se reveste de complexidade elevada, exigindo informação de difícil obtenção, detida maioritariamente pelas autarquias, a que acresce a dificuldade de avaliação de produtos/bens/serviços sem valor de mercado.

O ICNF procedeu à avaliação do programa de sapadores florestais através de contratação externa, incidindo sobre o funcionamento e desempenho das equipas, no quadro da relação jurídica de emprego com as suas entidades patronais (“*Entidades Gestoras*”), com o objetivo de obter elementos que permitissem promover a sua melhoria global.

A atividade dos sapadores florestais tem impactos significativos ambientais, sociais e económicos nas áreas onde se inserem, contribuindo para a proteção da floresta (redução dos efeitos dos fogos, combate a agentes bióticos nocivos, reflorestação), para a reinserção de desempregados (em particular de baixas qualificações) e para a proteção e diminuição do isolamento das populações e, ainda, para a dinamização das economias locais e para a redução das perdas de recursos económicos que os incêndios acarretam. A avaliação atrás referida, no entanto, apesar de referir que o programa de sapadores florestais, no âmbito da gestão sustentável dos espaços florestais, visa a valorização do património florestal, entendida como “*A gestão ativa dos espaços florestais, por parte de Sapadores Florestais, que garanta e aumente a sua valorização económica, ambiental e social e, paralelamente, que a torne mais estável e resiliente aos ataques de agentes bióticos nocivos*”, não contém nenhuma análise de *outputs* nesses domínios.

O ICNF não procede à avaliação dos resultados e impacto da atividade dos sapadores florestais, por considerar que o desempenho das equipas de sapadores florestais se insere num sistema de intervenção territorial que compreende atuações de outras entidades onde a ação dos sapadores florestais é

⁶² P. ex., em que medida as ações apoiadas contribuíram para: i) o restabelecimento do potencial silvícola (florestas danificadas); ii) a conservação das florestas (medidas de prevenção); iii) o aumento da gestão sustentável das terras florestais; e iv) a melhoria do ambiente.

⁶³ Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 20/2009.

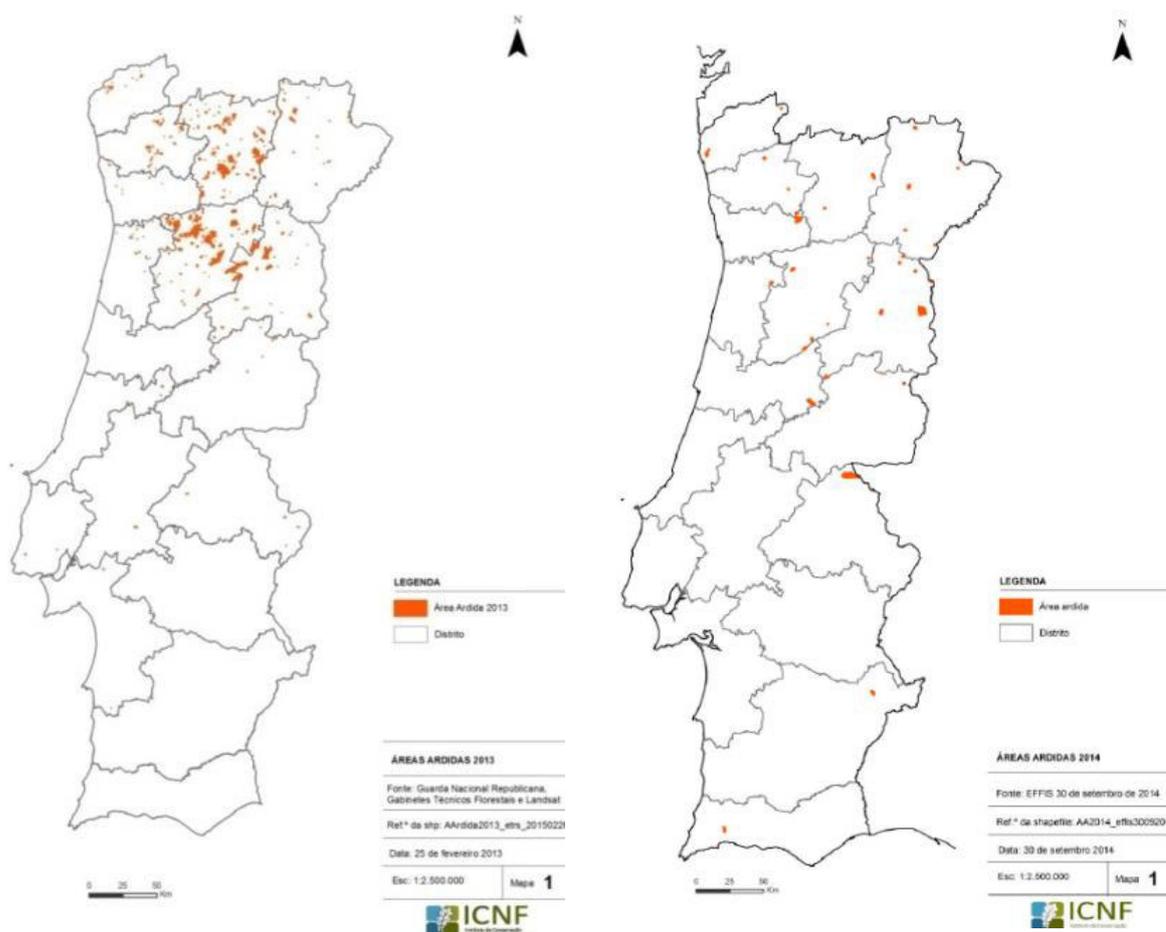


complementar e de efeito cumulativo no que respeita ao controlo dos incêndios. Por outro lado, não é possível construir indicadores (p. ex., um indicador de “*incêndios evitados*”), pela dificuldade em distinguir os efeitos da ação dos sapedores relativamente a outras variáveis, de que relevam as condições climáticas e a diversidade de situações abrangidas.

Para a dimensão da área ardida concorrem diversos fatores e múltiplas variáveis, algumas de efeito combinado, sendo complexa a análise da circunstância de um incêndio e a avaliação da influência de um determinado fator/agente. De um modo geral, os estudos existentes centram-se na influência dos fatores biofísicos, climáticos ou socioeconómicos na progressão dos incêndios.

A figura seguinte representa as áreas ardidas em 2013 e 2014:

Figura 2 – Áreas ardidas (2013 e 2014)



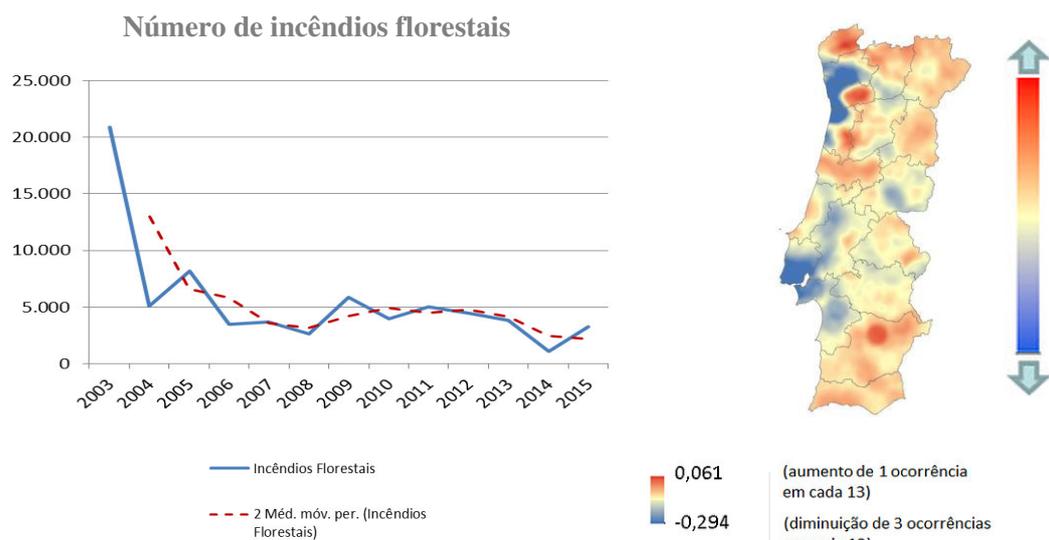
Fonte: ICNF

O ICNF elabora estimativas das áreas ardidas, das emissões resultantes dos incêndios e dos prejuízos daí resultantes, que apresenta nos relatórios anuais dos incêndios florestais⁶⁴.

⁶⁴ No que adiante se relata foram considerados os dados constantes dos Relatórios Anuais de Áreas Ardidas e Incêndios Florestais em Portugal Continental (publicação conjunta do ICNF, ANPC e GNR) relativos aos anos de 2012 a 2014.

Entre 2013 e 2015 registou-se uma tendência de diminuição do número de ocorrências de incêndio ao nível nacional, que tem tradução mais significativa nas zonas urbanas e periurbanas das grandes cidades, com um histórico de ocorrências muito elevado, para o que contribuem as campanhas de sensibilização realizadas.

Figura 3 – Tendência evolutiva da ocorrência de incêndios florestais



O ICNF quantifica as áreas ardidas através de cartografia obtida a partir da análise de imagens de satélite do final da época de incêndios de cada ano e complementada, nos anos mais recentes, com levantamentos no terreno, segundo uma classificação do uso/ocupação do solo feita através de fotointerpretação e no terreno. Os valores correspondentes são reproduzidos no quadro seguinte⁶⁵:

Os Relatórios anteriores a 2012 não referem o valor estimado das emissões de GEE, embora contenham representação gráfica da sua evolução (sem indicação de valores).

⁶⁵ Estes valores não coincidem com os valores constantes dos *Relatórios Anuais de Áreas Ardidas e Incêndios Florestais em Portugal Continental*, igualmente elaborados pelo ICNF.



Quadro 4 – Áreas ardidas (2012-2014)

(em hectares)

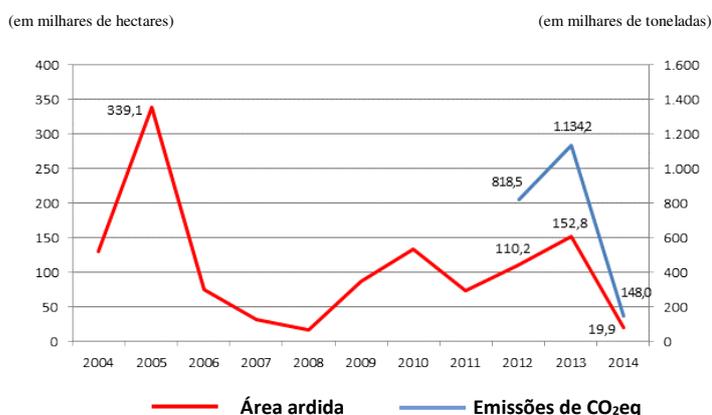
Ocupação do solo	Anos		
	2012	2013	2014
Pinheiro-bravo	14.836	15.863	666
Eucalipto	13.460	13.629	1.110
Sobreiro	5.904	1.004	469
Azinheira	776	301	271
Carvalho	851	929	25
Pinheiro-manso	2.327	75	74
Castanheiro	350	627	
Alfarrobeira	75		
Acácia	200	75	
Outras folhosas	3.578	3.715	99
Outras resinosas	926	1.807	74
Espécie indeterminada	75	376	
Matos e pastagens	49.360	88.977	7.426
Outras ocupações	10.257	25.124	1.234
Total (área ardida) (ha)	102.975	152.502	11.448

Fonte: ICNF (em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/estat/area-ardida-1996-a-2014>).

As áreas florestais ardidas nos anos de 2012, 2013 e 2014 ascenderam a 110.232, 152.756 e 19.929 hectares, respetivamente. Desde 2006 apenas se destacaram três anos, 2010, 2012 e 2013, nos quais as perdas anuais em produtos e serviços prestados pelos ecossistemas florestais e as emissões de CO₂ superaram o limiar de perdas admitido no Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI). Este limiar foi definido com base na meta dos 100.000 ha/ano para 2012 estabelecida no PNDPCI, que deixou de ser aplicado a partir de 2013, uma vez que a meta definida para o período 2013-2018 implica a redução da área ardida de povoamento para menos de 0,8% da área de povoamento em Portugal Continental (aproximadamente 25.238 ha).

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) resultantes dos incêndios florestais, apresentada em conjunto com a evolução da área ardida, para comparação.

Gráfico 1 – Emissões de GEE resultantes dos incêndios florestais (2012-2014)



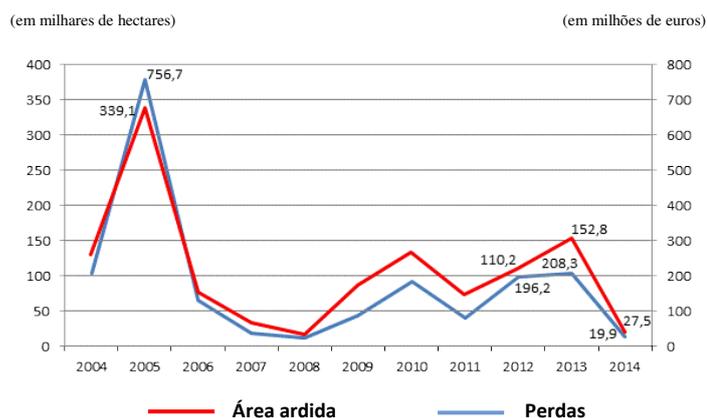
Nota: O ICNF contabiliza na estimativa as emissões de CO₂, CH₄ e N₂O e aplica os fatores de conversão 1, 21 e 310, respetivamente.

Fonte: Elaborado com base em dados dos Relatórios Anuais de Áreas Ardidas e Incêndios Florestais em Portugal Continental (2012, 2013 e 2014) – INCF, ANPC, GNR.

As emissões de GEE resultantes dos incêndios florestais foram estimadas em 818.472,6, 1.134.213,3 e 147.972,8 toneladas de CO₂eq⁶⁶ em 2012, 2013 e 2014, respetivamente. Refira-se que o ICNF remete anualmente à Agência Portuguesa do Ambiente a informação relativa aos incêndios florestais.

As perdas económicas resultantes dos incêndios florestais foram estimadas em € 196.227.660, € 208.337.840 e € 27.503.169 em 2012, 2013 e 2014, respetivamente. A evolução das perdas é apresentada na figura seguinte em conjunto com a evolução da área ardida, para comparação.

Gráfico 2 – Perdas resultantes dos incêndios florestais (2004-2014)



Fonte: Elaborado com base em dados do Relatório Anual de Áreas Ardidas e Incêndios Florestais em Portugal Continental – 2014, INCF, ANPC, GNR.

⁶⁶ Estes valores foram estimados de acordo com a metodologia constante de *Estimativa de Emissões Atmosféricas Originadas por Fogos Rurais em Portugal*, Tiago Pereira da Silva, José M. Cardoso Pereira, José C. P. Paúl, Maria Teresa N. Santos e Maria José P. Vasconcelos – Silva Lusitana 14 (2): 239 - 263– EFN, Lisboa, Portugal. Incluem as emissões de dióxido de carbono, metano e óxido nítrico sendo as emissões de outros GEE negligenciáveis.



Tribunal de Contas

3.1.9 – Execução Financeira

A execução financeira do FFP nos anos de 2013 e 2014 foi a seguinte:

Quadro 5 – Execução financeira do Fundo Florestal Permanente (2013 – 2014)

(em euros)

Fonte de Financiamento	2013				2014			
	Receita	Despesa	Saldo	Execução (%)	Receita	Despesa	Saldo	Execução (%)
Verbas comunitárias	1.939.962,14	0,00	1.939.962,14	0	1.939.962,14	1.916.555,00	23.407,14	99
Receitas próprias	21.009.569,69	13.190.994,57	7.818.575,12	63	22.917.409,98	9.594.611,58	13.322.798,40	42
Saldos transitados	21.614.784,21	0,00	21.614.784,21	0	29.433.359,33	2.769.528,34	26.663.830,99	9
TOTAL	44.564.316,04	13.190.994,57	31.373.321,47	30	54.290.731,45	14.280.694,92	40.010.036,53	26

Fonte: ICNF e DGO

Em 2013, o FFP dispôs de € 44.564.316,04 de receita, tendo sido efetuados pagamentos no montante de € 13.190.994,57, representando uma taxa de execução de 30%. Em 2014, a receita totalizou € 54.290.731,45, incluindo saldos transitados, tendo sido executada despesa no montante de € 14.280.694,92, registando-se uma taxa de execução de 26%.

Daqui resulta que a taxa de execução no período 2013-2014 foi de 41%.

Em 2013 não foi executada despesa com contrapartida em verbas comunitárias ou saldos transitados, tendo a taxa de execução da despesa por contrapartida das receitas próprias do Fundo cobradas no ano atingido 63%.

Em 2014 destaca-se a elevada taxa de execução da despesa com contrapartida em verbas comunitárias (99%) e a baixa taxa de execução da despesa com contrapartida em saldos transitados (9%). A despesa realizada com contrapartida em receitas próprias cobradas no ano teve uma taxa de execução de 42%.

O ICNF justificou a baixa execução (30% em 2013 e 26% em 2014), referindo que “*Relativamente aos apoios concedidos pelo FFP no ano de 2013, e face aos condicionalismos decorrentes da transição da gestão administrativa e financeira do Fundo para a esfera do INCF, IP, foi estabelecida como prioridade a concessão de apoios decorrentes de imposições legais – o apoio ao funcionamento das equipas de sapadores florestais e o apoio ao funcionamento dos gabinetes técnicos florestais (GTF) – que se inserem no Eixo II – Prevenção e proteção da floresta*”.

Em relação à não execução dos Eixos III – *Planeamento, Gestão e Intervenção Florestal* e IV – *Sustentabilidade da Floresta* no período 2013-2014, o ICNF referiu que os concursos para estes eixos foram lançados em 2014, tendo o prazo para apresentação de candidaturas decorrido entre 10/11/2014 e 5/12/2014, o que explica a inexistência de execução no referido período.

Quanto à não existência de concursos no âmbito do Eixo V – *Investigação, Experimentação e Estudos* e, consequentemente, de projetos, o ICNF referiu que a dotação orçamental disponível em 2013 e 2014 não foi suficiente para a integração deste eixo de intervenção.

No âmbito do contraditório, o ICNF refere que estando autorizado a realizar despesa até ao montante da dotação disponível “*(...) os Planos de Atividade daqueles anos foram elaborados em conformidade*”. Informou ainda que, quanto ao ano de 2014, a dotação disponível do FFP era de € 15 188 milhares, mencionando que anexa os mapas 7.1 – *Controlo orçamental da despesa*. Sobre o exposto, salienta-se que, para além dos mapas referidos não terem sido anexos à resposta, o valor indicado difere do constante da conta de gerência (€ 15 705 milhares).

No que se refere ao Eixo VI – *Promoção do Investimento, da Gestão e do Ordenamento Florestais*, o INCF informou que “(...) a operacionalização dos respetivos apoios apenas ficou devidamente esclarecida com a publicação da Portaria n.º 77/2015, de 16 de março”, o que inviabilizou a execução física e financeira nos anos de 2013 e 2014.

Os montantes pagos sob a forma de adiantamento e pagamento, nos Eixos I e II do FFP são apresentados no quadro seguinte:

Quadro 6 – Execução financeira do Fundo Florestal Permanente por Eixo/Área de intervenção (2013 – 2014)

(em euros)

Eixo	Medida	Designação	Adiantamentos		Pagamentos	
			2013	2014	2013	2014
I - Sensibilização e informação	Campanhas de sensibilização	Sensibilização e informação na área de prevenção de incêndios - 2014				62.962,37
II - Prevenção e proteção da floresta	Funcionamento e equipamentos das equipas de sapadores florestais	Apoio ao funcionamento das equipas de sapadores florestais - 2013	147.000,00		7.084.477,76	1.343.269,28
		Apoio ao funcionamento das equipas de sapadores florestais - 2014		784.000,00		6.493.668,66
		Apoio ao equipamento das equipas de sapadores florestais - 2014		158.746,00		1.797.949,46
	Funcionamento dos gabinetes técnicos florestais	Apoio ao funcionamento dos gabinetes técnicos florestais - 2013			3.901.005,31	374.261,02
		Apoio ao funcionamento dos gabinetes técnicos florestais - 2014				2.516.099,35
	Prevenção de risco de incêndios florestais	Prevenção dos riscos de incêndios florestais - 2014				698.234,00
TOTAIS			147.000,00	942.746,00	10.985.483,07	13.286.444,14
TOTAL PAGO 2013 (Adiantamentos + Pagamentos)					11.132.483,07	
TOTAL PAGO 2014 (Adiantamentos + Pagamentos)					14.229.190,14	
TOTAL PAGO 2013+2014 (Adiantamentos + Pagamentos)					25.361.673,21	

Nota: Não houve execução financeira nos restantes quatro eixos de intervenção do Fundo.

Fonte: ICNF

O total dos adiantamentos e dos pagamentos efetuados em 2013 e 2014, constante das listagens elaboradas pelo ICNF, não coincide com o total da despesa que consta do mapa de execução orçamental – Mapa 7.1 do POCP, tal como se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 7 – Fundo Florestal Permanente – Diferença entre os pagamentos constantes da lista fornecida pelo ICNF e os dados de execução orçamental

(em euros)

Pagamentos	2013	2014	Total
Listas do ICNF	13.190.994,57	14.280.694,92	27.471.689,49
Mapa 7.1 do POCP	11.132.483,07	14.229.190,14	25.361.673,21
Diferença	2.058.511,50	51.504,78	2.110.016,28

Fonte: Elaborado com dados do ICNF

Foi solicitado ao ICNF a justificação dessa diferença e a discriminação das diferenças por projeto. O ICNF alegou que, “na sequência da passagem do FFP para a esfera do ICNF, I.P., no decurso do 2.º semestre de 2013 foram transferidos os processos físicos referentes a projetos que se encontravam em curso (não concluídos), do Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas, I.P. (IFAP) para o ICNF, que passou a



assumir a sua tramitação. Neste contexto, foram realizados pagamentos relativos a compromissos assumidos em anos anteriores a 2013, que totalizaram o montante de 2.089.016,28 €”.

O valor identificado pelo ICNF (€ 2.089.016,28), relativo a pagamentos ainda efetuados pelo IFAP, não coincide com o valor da divergência apurado em sede de auditoria e refletido no quadro anterior (€ 2.110.016,28). No exercício do contraditório, o ICNF apresentou mensagens de correio eletrónico, de dezembro de 2013, não disponibilizadas no decurso da auditoria, que evidenciam a origem da diferença de € 21.000, mas não comprovam a regularização daquele montante, situação que evidencia falhas de controlo.

3.2 – Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade

O Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, estabelece que a execução da política e das ações de conservação da natureza e da biodiversidade deve observar, para além dos princípios gerais e específicos consignados na Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril)⁶⁷, os seguintes princípios⁶⁸:

- a) Princípio da função social e pública do património natural, nos termos do qual se consagra o património natural como infraestrutura básica integradora dos recursos naturais indispensáveis ao desenvolvimento social e económico e à qualidade de vida dos cidadãos;*
- b) Princípio da sustentabilidade, nos termos do qual deve ser promovido o aproveitamento racional dos recursos naturais, conciliando a conservação da natureza e da biodiversidade com a criação de oportunidades sociais e económicas e garantindo a sua disponibilidade para as gerações futuras;*
- c) Princípio da identificação, por força do qual deve ser promovido o conhecimento, a classificação e o registo dos valores naturais que integram o património natural;*
- d) Princípio da compensação, pelo utilizador, dos efeitos negativos provocados pelo uso dos recursos naturais;*
- e) Princípio da precaução, nos termos do qual as medidas destinadas a evitar o impacto negativo de uma ação sobre a conservação da natureza e a biodiversidade devem ser adotadas mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito entre eles;*
- f) Princípio da proteção, por força do qual importa desenvolver uma efetiva salvaguarda dos valores mais significativos do nosso património natural, designadamente dos presentes nas áreas classificadas.*

O Decreto-Lei n.º 142/2008 previu a constituição do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, tendo como objetivo apoiar, através da afetação de recursos a projetos e investimentos, a gestão da infraestrutura básica de suporte à conservação da natureza, designadamente das áreas que compõem a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN)⁶⁹.

O FCNB foi depois criado no âmbito do ex-Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (INCB) pelo Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de agosto, que o regulamentou, como património autónomo

⁶⁷ Princípios materiais de ambiente, cfr. artigo 3.º (do desenvolvimento sustentável, da responsabilidade intra e intergeracional, da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador, do utilizador-pagador, da responsabilidade e da recuperação) e princípios das políticas públicas ambientais, cfr. artigo 4.º (da transversalidade e da integração, da cooperação internacional, do conhecimento e da ciência e da educação ambiental, da informação e da participação).

⁶⁸ Cfr. artigo 4.º. O Decreto-Lei n.º 142/2008 foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro.

⁶⁹ Cfr. artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 142/2008. A Rede Fundamental de Conservação da Natureza, de acordo como disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, é constituída pelo Sistema Nacional de Áreas Classificadas (Rede Nacional de Áreas Protegidas, Rede Natura 2000 e demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português) e pelas áreas de continuidade (Reserva Ecológica Nacional (REN), Reserva Agrícola Nacional (RAN) e domínio público hídrico (DPH)).

sem personalidade jurídica e com personalidade judiciária⁷⁰. Este diploma define como missão do Fundo financiar iniciativas de apoio à gestão da RFCN e promover a conservação da natureza através da valorização económica da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas, estabelecendo os objetivos seguintes⁷¹:

- a) Apoiar projectos de conservação da natureza e da biodiversidade com incidência nas áreas que compõem a RFCN;
- b) Promover projectos ou estudos que contribuam para o alargamento das áreas incluídas da RFCN;
- c) Incentivar projectos de conservação de espécies ameaçadas a nível nacional;
- d) Apoiar a aquisição ou o arrendamento, por entidades públicas, de terrenos nas áreas que compõem o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, ou fora delas quando os mesmos se revestirem de grande importância para a conservação da natureza;
- e) Participar em fundos ou sistemas de créditos de biodiversidade;
- f) Promover e apoiar ações de educação e sensibilização para a conservação da natureza e da biodiversidade;
- g) Apoiar ações específicas de investigação aplicada e de demonstração em conservação da natureza e biodiversidade;
- h) Promover iniciativas de comunicação, divulgação e de visitação nas áreas protegidas;
- i) Criar, ou contribuir para, mecanismos financeiros específicos de apoio ao empreendedorismo nas áreas que compõem o Sistema Nacional de Áreas Classificadas com relevância para a conservação da natureza e da biodiversidade;
- j) Apoiar ações de renaturalização em áreas degradadas da RFCN.

Constituem receitas do FCNB, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 171/2009, as dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento do Estado, o produto das taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afetos e as receitas provenientes dos instrumentos de compensação ambiental previstos no n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho⁷².

Nos termos da alínea c) do artigo 12.º-A, do Decreto-Lei n.º 246/2000, de 29 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 101/2013, de 25 de julho⁷³ foi, também, receita do FCNB 10% do remanescente da taxa de pesca lúdica.

O Relatório de Conformidade Ambiental do Projecto de Execução (RECAPE) do Aproveitamento Hidroelétrico de Foz Tua, na condicionante n.º 3, prevê que⁷⁴ “A compensação pela perda de valores naturais e sua preservação deve ser assegurada através de contribuições anuais para o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (...), de acordo com o constante na medida de compensação n.º

⁷⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 171/2009.

⁷¹ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, *idem*.

⁷² O artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 142/2008 respeita aos “Instrumentos de compensação ambiental”. O n.º 1 dispõe o seguinte: “A conservação da natureza e da biodiversidade pode ser promovida através de instrumentos de compensação ambiental que visam garantir a satisfação das condições ou requisitos legais ou regulamentares de que esteja dependente a execução de projectos ou ações, nomeadamente decorrentes do regime jurídico da avaliação de impacte ambiental ou do regime jurídico da Rede Natura 2000”.

⁷³ Após aplicação do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 311/99, de 10 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 255/2001, de 22 de setembro, pela Lei n.º 54/2004, de 3 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 46/2010, de 7 de maio. Estes montantes foram recebidos apenas em 2014.

⁷⁴ A construção de aproveitamentos hidroelétricos tem impactos negativos e, muitas vezes, irreversíveis sobre a biodiversidade. Por esse motivo, os projetos suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente estão legalmente sujeitos ao processo de avaliação de impacte ambiental (AIA), que visa identificar e avaliar os seus efeitos no meio ambiente e propor medidas que os minimizem, mitiguem ou compensem. O regime jurídico de AIA aplicável ao processo relativo à construção do Aproveitamento Hidroelétrico de Foz Tua consta do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, com as alterações estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro. O regime jurídico da AIA atualmente aplicável consta do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, com as alterações estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março.



13”. Por sua vez, a condicionante n.º 13 previa que “*A compensação pela perda, quer directa quer de forma cumulativa com outros empreendimentos na bacia do Douro, de valores naturais e sua preservação deve ser assegurada através de contribuições anuais para o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (...), as quais deverão ser calculadas na base de 3% do valor líquido anual médio de produção, ou seja, da receita anual do empreendimento. As referidas contribuições deverão ser asseguradas desde o início da fase de construção, sendo que até ao início da fase de exploração o montante da contribuição deverá ser calculado em função da estimativa do valor líquido anual médio de produção*”.

Foi no contexto da Declaração de Impacte Ambiental⁷⁵ do Aproveitamento Hidroelétrico de Foz Tua e do referido RECAPE que foi celebrado um protocolo entre a EDP – Gestão da Produção de Energia, S.A., e o FCNB⁷⁶, que estabeleceu as regras de articulação em matéria de cálculo e processamento da contribuição financeira no valor de 3% da receita líquida média anual da energia produzida pelo aproveitamento, constituindo receita do FCNB metade dessa contribuição⁷⁷.

Da receita afeta ao FCNB, metade está consignada a projetos na região do Vale do Tua. Neste enquadramento, o FCNB procedeu à identificação de ações específicas a desenvolver na área de incidência do AHFT – Aproveitamento Hidroelétrico de Foz Tua, constantes do Plano de Atividades do Parque Natural Regional do Vale do Tua (PNRVT) nas áreas de:

- i) Recuperação de áreas degradadas (desenvolvimento de ações de recuperação de áreas degradadas devido à ocorrência de fogos, invasão por espécies exóticas, processos erosivos, acumulação de lixos, etc.); e
- ii) Conservação de *habitats* e de espécies ameaçadas (melhoria do estado de conservação dos *habitats* e das espécies com maior valor de conservação, identificadas no *Relatório de Diagnóstico do PNRVT*).

A Declaração de Impacte Ambiental referida foi alterada em 30/12/2013 para ultrapassar os riscos de incompatibilidade formal entre este documento e os objetivos do FCNB, passando a EDP – Gestão da Produção de Energia, S.A., a transferir diretamente para a Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua (ADRVT) 50% da contribuição prevista, ou seja, 1,5% da receita líquida média anual da energia produzida.

3.2.1 – Administração e gestão do FCNB

O regime de gestão do FCNB foi estabelecido pelo *Regulamento de Gestão do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, aprovado pela Portaria n.º 487/2010, de 13 de julho.

O Fundo é dirigido por um diretor⁷⁸ que é, por inerência, o presidente do ICNF⁷⁹. Compete ao Diretor do Fundo praticar todos os atos de administração e gestão, elencados no artigo 2.º do Regulamento de

⁷⁵ Declaração de Impacte Ambiental favorável condicionada, emitida em 11 de maio de 2009. A decisão sobre a viabilidade da execução dos projetos sujeitos a AIA consta de uma declaração de impacte ambiental, que pode ser favorável, condicionalmente favorável ou desfavorável. A DIA condicionalmente favorável especifica as condições em que o projeto pode ser licenciado ou autorizado e contém obrigatoriamente as medidas de minimização dos impactos ambientais negativos que o proponente deve adotar na execução do projeto (cfr. artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 69/2000).

⁷⁶ Protocolo celebrado em 16 de julho de 2013. Foi objeto de uma adenda em 24 de março de 2014.

⁷⁷ A outra metade é gerida pela Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua (ADRVT), constituída pelos municípios de Alijó, Carrazeda de Ansiães, Mirandela, Murça, Vila Flor e pela EDP.

⁷⁸ Até ao final de 2012, o Diretor do Fundo foi coadjuvado por um subdiretor (cfr. artigo 2.º do Regulamento de Gestão do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, aprovado pela Portaria n.º 487/2010, de 13 de julho).

⁷⁹ Entidade sucessora do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Gestão do FCNB, incluindo elaborar o plano anual de atividades, o relatório de atividades e os documentos plurianuais de planeamento⁸⁰.

A gestão financeira do FCNB realiza-se de acordo com os princípios e os instrumentos de gestão aplicáveis aos fundos e serviços autónomos, sendo os serviços contabilísticos e orçamentais necessários ao funcionamento do Fundo prestados pelo ICNF⁸¹. O Fundo deve dispor de fiscal único, como órgão responsável pelo controlo da legalidade e da regularidade da sua gestão financeira e patrimonial, competindo-lhe acompanhar a gestão e emitir parecer sobre o relatório de atividades e a conta de gerência⁸².

Na sequência da lei orgânica do ICNF aprovada pelo Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, a gestão do FCNB passou para a esfera de atribuições do Instituto⁸³ a partir de 1 de julho de 2012.

3.2.2 – Concessão de apoios, monitorização e controlo da realização

O Regulamento de Gestão do FCNB aprovado pela Portaria n.º 487/2010 estabelece o procedimento de apresentação e seleção de candidaturas de projetos e a tipologia de apoios e beneficiários elegíveis.

São destinatários de apoio financeiro, mediante a apresentação de candidaturas, quaisquer pessoas, singulares ou coletivas, independentemente da sua natureza, forma de constituição ou fim, que cumpram as condições fixadas pelo Regulamento de Gestão do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e demais legislação aplicável. Os apoios financeiros são estabelecidos através de contrato ou de protocolo, sendo os contratos precedidos de um procedimento concursal.

Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento de Gestão do FCNB, compete ao Diretor do Fundo proceder à análise processual e técnica das candidaturas rececionadas, podendo para o efeito designar uma comissão de análise ou solicitar a emissão de pareceres a entidades públicas.

A análise processual e técnica das candidaturas foi exercida pelo DIF do ICNF, que procedeu à verificação das candidaturas, à verificação da conformidade da documentação apresentada e à análise técnica, promovendo a realização da audiência prévia dos promotores das candidaturas que não obtiveram parecer favorável por parte do Diretor do Fundo.

O Manual de Procedimentos do FCNB⁸⁴, aprovado em 16 de outubro de 2014, estabelece os procedimentos em matéria de apresentação, decisão, execução e acompanhamento dos projetos que beneficiem de apoios financeiros. Aos apoios concedidos por este Fundo são também aplicáveis as normas técnicas emitidas pelo Diretor do Fundo.

3.2.3 – Apoio concedido

No período abrangido pela auditoria, o FNCB apoiou um único projeto, denominado “*SOS Coelho – Base para a recuperação de uma espécie chave nos ecossistemas ibéricos*”. O apoio, de € 180.508,80, foi solicitado ao abrigo do n.º 4 do artigo 5.º do Regulamento de Gestão. A concessão do financiamento foi aprovada

⁸⁰ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento de Gestão do FCNB.

⁸¹ Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 171/2009.

⁸² Cfr. n.º 3 do artigo 4.º, *idem*.

⁸³ Cfr. n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 135/2012.

⁸⁴ Manual de Procedimentos MP 005/2014.



Tribunal de Contas

por despacho da Diretora do Fundo, em 22 de outubro de 2014, homologado por despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza, de 23 do mesmo mês⁸⁵.

Em 23 de outubro de 2014 foi celebrado um protocolo entre o FCNB e os beneficiários⁸⁶, estabelecendo os termos e as condições para a atribuição do apoio financeiro, prevendo uma execução material com início em 1 de outubro de 2014 e conclusão em 31 de agosto de 2015, tendo um dos beneficiários solicitado, em 21 de outubro de 2015, o adiamento da conclusão para 28 de fevereiro de 2016.

Este projeto foi objeto de cabimento orçamental em 11 de novembro de 2014, no valor de € 72.203,52, valor correspondente ao adiantamento concedido, em data posterior à celebração do referido protocolo.

Nos termos do disposto no artigo 13.º do Regime de Administração Financeira do Estado⁸⁷, os serviços e organismos devem adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis. A cabimentação e o compromisso orçamental têm de ser feitos antes da realização da despesa. A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e do n.º 1 do artigo 45.º da Lei do Enquadramento Orçamental⁸⁸ estabelecem que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação e compromisso orçamental.

Verificou-se, também, que não constava do parecer elaborado sobre o formulário de análise da candidatura a identificação nominal e funcional do técnico do ICNF subscritor, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99.

O primeiro pagamento, em 24 de novembro de 2014, foi feito a título de adiantamento, correspondendo a 40% do valor total do apoio⁸⁹. De acordo com o estipulado na alínea b) da cláusula 6.ª (*Transferências e Pagamentos*) do protocolo, quando o beneficiário tenha optado pelo regime de adiantamento, a sua regularização deve ocorrer no prazo máximo de 60 dias seguidos a contar da data de crédito em conta da comparticipação, através da apresentação dos documentos comprovativos das despesas efetivamente realizadas e pagas. Assim, a sua regularização deveria ter ocorrido até 23 de janeiro de 2015, o que não aconteceu.

O ICNF notificou os beneficiários para a apresentação dos documentos comprovativos da despesa que justificavam aquele adiantamento apenas em 15 de julho de 2015, decorridos quase seis meses sobre o fim do prazo de regularização previsto. Os dois beneficiários do projeto apresentaram em 20 e 22 de julho de 2015 o pedido de regularização do primeiro adiantamento em falta, bem como um novo pedido de adiantamento no valor total de € 54.152,64. O pagamento deste pedido apenas foi efetuado aos dois beneficiários em 1 de setembro de 2015⁹⁰.

A Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto⁹¹, instituiu a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos pela administração direta ou indireta do Estado e outras pessoas coletivas e entidades públicas, a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a título de subvenção pública.

⁸⁵ Nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 487/2010.

⁸⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 487/2010.

⁸⁷ Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

⁸⁸ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

⁸⁹ Em conformidade com a Norma Técnica n.º 1/2014, relativa ao FCNB.

⁹⁰ A realização da despesa apresentada neste pedido cumpriu as regras de elegibilidade temporal, material, normativa e formal previstas nos números 5.4 e 11 do Manual de Procedimentos MP 005/2014.

⁹¹ Aplicável a apoios concedidos após a respetiva entrada em vigor, em 1 de setembro de 2013.

Os apoios foram concedidos a entidades que se encontram fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, constituindo, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 64/2013⁹², uma subvenção pública.

A ausência de cumprimento atempado da obrigação de publicitação e de reporte de informação prevista nos artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 64/2013 determina, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 10.º da mesma, a responsabilidade financeira do dirigente respetivo, sendo suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Sobre esta situação, nos esclarecimentos prestados no decurso da auditoria relativamente ao reporte de informação à IGF previsto no artigo 5.º da Lei n.º 64/2013, o ICNF referiu o seguinte⁹³:

“Relativamente ao FCNB, foi pago [aos beneficiários] o valor de € 72.203,52, referente a um projeto de investigação desenvolvido pela academia, tendo-se por este facto considerado não haver dever de reporte, por não se enquadrarem no âmbito definido no n.º 1 do artigo 2.º do referido diploma. No entanto, reconhecendo-se que a interpretação deste Instituto pode não estar isenta de dúvida, encontra-se em curso o processo de reporte desta informação”.

Posteriormente o ICNF veio informar de que efetuou o reporte à IGF nos seguintes termos:

“(…) efetuou-se, no início de 2016, o reporte à IGF dos apoios concedidos no ano de 2015 e cujos destinatários foram as duas entidades citadas, tendo-se também aditado o reporte realizado em janeiro de 2015 (referente ao ano de 2014). Para evidenciar as diligências efetuadas, reencaminha-se a mensagem de correio eletrónico a reportar o aditamento à IGF⁹⁴.

Do exposto verifica-se que o ICNF, embora não tempestivamente, deu cumprimento à obrigação legal aqui em análise.

3.2.4 – Alcance dos objetivos ambientais visados

O Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade foi constituído tendo em vista financiar projetos e investimentos necessários para a gestão e conservação da natureza em Portugal, designadamente da RFCN, e promover o reconhecimento do valor económico da biodiversidade, através de mecanismos de compensação de certas formas de perda, e do desenvolvimento de instrumentos de mercado que apoiem as políticas de conservação.

A perda contínua de biodiversidade é, com efeito, um problema ambiental grave e as medidas para travar a sua perda e a degradação dos serviços dos ecossistemas têm lugar de destaque na política comunitária,

⁹² O n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 64/2013 define “subvenção pública” como “(...) toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada”.

⁹³ Cfr. correio eletrónico de 22 de fevereiro de 2016.

⁹⁴ Cfr. correio eletrónico de 15 de junho de 2016.



atualmente através da “Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade 2020”⁹⁵, e nas políticas ambientais da maioria dos países⁹⁶.

O ICNF, enquanto autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade, investe muito do seu trabalho na conservação e na gestão sustentável de espécies, *habitats* naturais da flora e da fauna selvagens, realizando trabalhos nesse âmbito através do seu orçamento próprio e, também, com recurso a fundos comunitários. Relevam, p. ex., os planos de ação para a conservação do linco ibérico, das aves necrófagas, da estratégia ibérica da águia imperial e para a conservação do lobo ibérico.

O único projeto apoiado pelo FCNB, o “SOS Coelho: Base para a recuperação de uma espécie chave nos ecossistemas ibéricos”, teve por objeto a avaliação e caracterização do comportamento epidemiológico de uma nova variante de vírus da doença hemorrágica viral que está a afetar as populações de coelho bravo e presumivelmente da lebre ibérica, de forma a contribuir para a definição de medidas de gestão que visem minimizar os seus impactos⁹⁷. O coelho bravo é uma espécie muito importante na cadeia alimentar de algumas espécies com elevado estatuto de proteção, como o linco-ibérico, o gato-bravo, a águia-imperial, a águia-real e outras aves de rapina que, por efeito da redução das populações de coelhos originada pela febre hemorrágica, vêm a sua recuperação e expansão populacional em perigo. É uma situação complexa — ausência de uma presa base da cadeia alimentar dos ecossistemas naturais mediterrânicos — que releva não só na vertente ambiental, como na vertente económica e social dos territórios rurais devido aos impactos indiretos nas atividades cinegética e turística (*bird watching*, restauração e alojamento, etc.), entre outras.

3.2.5 – Execução Financeira

A primeira transferência efetuada pela EDP para o FCNB, no valor de € 824.250, relativa aos anos de 2011 e 2012, foi concretizada a 2 de setembro de 2013, constituindo o seu primeiro financiamento, e incluía a parte de € 412.125 destinada à Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua como se referiu atrás. Por esse motivo, o FCNB só foi operacionalizado durante o ano de 2013.

No período em análise (2012-2014) constituiu, também, receita do FCNB 10% do remanescente da taxa de pesca lúdica, no valor de € 87.600,03⁹⁸.

A execução financeira do FCNB nos anos de 2013 e 2014 foi a seguinte:

Quadro 8 – Execução financeira do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (2012–2014)

(em euros)

Fonte de Financiamento	2013				2014			
	Receita	Despesa	Saldo	Execução (%)	Receita	Despesa	Saldo	Execução (%)

⁹⁵ Estabelecida na *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*, de 3 de maio de 2011.

⁹⁶ Portugal subscreveu a Convenção sobre a Diversidade Biológica, aberta para subscrição em 5 de junho de 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (“*Cimeira do Rio*”). A Convenção foi aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 21/93, de 21 de junho, tendo entrado em vigor a 21 de março de 1994.

⁹⁷ É entendimento do ICNF que este projeto responde aos seguintes objetivos, enunciados no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 171/2009: a) *Apoiar projectos de conservação da natureza e da biodiversidade com incidência nas áreas que compõem a RFCN*; c) *Incentivar projectos de conservação de espécies ameaçadas a nível nacional*; e g) *Apoiar ações específicas de investigação aplicada e de demonstração em conservação da natureza e biodiversidade*.

⁹⁸ Inclui € 33.114,24 incorretamente contabilizados como receita do ICNF em 2014, objeto de correção em 2015.

Receitas Próprias	824.250,00	424.488,75	399.761,25	52	289.985,79	72.203,52	217.782,27	25
Saldos Transitados	0,00	0,00	0,00	0	399.761,25	0,00	399.761,25	0
TOTAL	824.250,00	424.488,75	399.761,25	52	689.747,04	72.203,52	617.543,52	10

Fonte: ICNF e DGO

Em 2013 a receita do Fundo totalizou € 824.250, embora só 50% lhe pertencesse, e em 2014 € 689.747, incluindo o saldo do ano anterior.

Em 2013 foram efetuados pagamentos no montante de € 424.488,75⁹⁹, representando 52% das receitas do FCNB. Este Fundo transferiu para a Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua € 412.125, correspondendo à contribuição anual de 2011 (€ 176.625) e de 2012 (€ 235.500)¹⁰⁰. Em 2014 o FCNB pagou € 72.203.

A taxa de execução do Fundo no período 2012-2014 foi de 45%.

No quadro seguinte identificam-se as transferências recebidas e realizadas pelo FCNB, no período de 2012 a 2014.

Quadro 9 – Transferências recebidas e realizadas pelo FCNB

(em euros)

	Ano			Total
	2012	2013	2014	
Transferências da EDP recebidas pelo FCNB	0,00	824.250,00	235.500,00	1.059.750,00
Transferências do FCNB para o ICNF (Comissão de Gestão ¹⁾)	0,00	-12.363,75	0,00	-12.363,75
Transferências da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos ²⁾ (taxa de pesca)	0,00	0,00	87.600,03	87.600,03
Transferências realizadas para a ADRVT	0,00	-412.125,00	0,00	-412.125,00

1) A alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento de Gestão do Fundo para Conservação da Natureza e da Biodiversidade (publicado em anexo à Portaria n.º 487/2010, de 13 de julho) prevê o pagamento de uma comissão de gestão anual de 3 % das receitas anuais do Fundo.

2) Em 2014 foram incorretamente contabilizados € 33.114,24 no ICNF, objeto de correção em 2015.

Fonte: ICNF

A maior parte das receitas recebidas pelo FCNB resultaram de transferências da EDP.

Relativamente à taxa de pesca lúdica, o ICNF referiu que o valor de € 33.114,24¹⁰¹, recebido em 2014, “(...) foi por lapso contabilizado na funcional do próprio ICNF, IP, tendo este exercício sido corrigido no presente exercício económico” (2015). Foi confirmada esta correção através de consulta dos documentos bancários e contabilísticos referentes a esta operação. Os valores constantes do Quadro 8 não incluem este montante.

Em 2013 não foi suportada qualquer despesa com apoio a projetos e o valor pago em 2014 (€ 72.203) respeita ao projeto “SOS Coelho: Base para a recuperação de uma espécie chave nos ecossistemas ibéricos”, atrás referido.

⁹⁹ A despesa do FCNB em 2013 excluindo a transferência para a ADRVT foi de € 12.363,75.

¹⁰⁰ No âmbito da cláusula quarta da adenda ao protocolo firmado entre o FCNB e a EDP – Gestão de Produção de Energia, S.A., celebrada em 24/03/2014.

¹⁰¹ Incluídos nos € 87.600,03 constantes do Quadro 9 – Transferências recebidas e realizadas pelo FCNB.



3.3 – Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor

O Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor (FAHBS), criado pelo Despacho n.º 14136/2010, da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, como fundo temático no âmbito do FCNB, é um instrumento financeiro que “(...) *tem por missão financiar iniciativas que promovam o desenvolvimento sustentável e a conservação da natureza e da biodiversidade, com base na valorização ambiental dos recursos naturais e patrimoniais da região de implantação do AHBS [Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor] e áreas naturais envolventes, com particular destaque para a compensação e recuperação do custo ambiental causado pela construção e operação deste empreendimento*”¹⁰².

O FAHBS estava previsto na condicionante n.º 8 e no anexo da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) do projeto “*Avaliação comparada dos aproveitamentos hidroeléctricos do Alto Côa e Baixo Sabor*”, emitida a 15 de junho de 2004, que estabeleceu a criação de um fundo financeiro destinado a iniciativas de desenvolvimento sustentável, para cuja constituição o proponente¹⁰³ ficou obrigado a contribuir anualmente com uma verba calculada em 3% do valor líquido anual médio de produção do empreendimento.

A única fonte de financiamento do FAHBS é a contribuição anual a que o proponente do aproveitamento, EDP – Gestão de Produção de Energia, S.A., ficou obrigado, nos termos estabelecidos na DIA.

O regime de gestão do FAHBS consta do Regulamento de Gestão aprovado pelo Despacho n.º 14136/2010, da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, de 2 de setembro¹⁰⁴ com as alterações operadas pelo Despacho n.º 18869/2010 da mesma Ministra, de 16 de novembro de 2010¹⁰⁵. De acordo com o disposto no Regulamento, o Fundo visa, na prossecução da sua atividade, os seguintes objetivos¹⁰⁶:

- a) *Apoiar projectos de conservação da natureza e da biodiversidade com incidência na região de implantação do AHBS e áreas naturais envolventes;*
 - b) *Apoiar projectos que contribuam para o desenvolvimento sustentável da região;*
 - c) *Apoiar a criação e gestão de áreas protegidas locais, regionais ou privadas, na região de implantação do AHBS e áreas naturais envolventes, nos termos do regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 142/2008, de 14 de Julho;*
 - d) *Apoiar acções específicas de investigação aplicada e de demonstração em conservação da natureza e biodiversidade;*
 - e) *Promover iniciativas de comunicação, divulgação e de visitação com vista à valorização e conhecimento do património natural;*
 - f) *Criar, ou contribuir para, mecanismos financeiros específicos de apoio ao empreendedorismo, com relevância para a conservação da natureza da biodiversidade e para o desenvolvimento sustentável da região.*
- 4 — (...) *Apoiar iniciativas complementares à actuação das autarquias, universidades e demais actores regionais, em domínios em que, pela natureza do projecto ou pelo seu âmbito, se enquadrem nos objectivos previstos (...).*

¹⁰² Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do *Regulamento de Gestão do Fundo do Aproveitamento Hidroeléctrico do Baixo Sabor*, aprovado pelo Despacho n.º 14136/2010.

¹⁰³ CPPE – Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade, S.A., empresa integrada na EDP – Gestão da Produção de Energia, S.A.

¹⁰⁴ Publicado no DR 2.ª série, n.º 176, de 9 de setembro de 2010

¹⁰⁵ Publicado no DR 2.ª série, n.º 245, de 21 de dezembro de 2010.

¹⁰⁶ Cfr. n.ºs 2 e 4 do Regulamento.

A direção do Fundo é assegurada pelo diretor do FCNB¹⁰⁷.

No seguimento da criação do FAHBS e da aprovação do Regulamento foi celebrado, em 14 de fevereiro de 2011, um Protocolo entre o FCNB e a AMBS – Associação dos Municípios do Baixo Sabor¹⁰⁸, definindo a cooperação entre ambos para a sua gestão.

O FAHBS definiu no Programa Trienal / Investimento e Desenvolvimento 2011-2013 os seguintes eixos de intervenção estratégica, onde se devem inserir as iniciativas a financiar:

- I. *Valorização da paisagem, dos recursos naturais e patrimoniais*
 - ◇ *Iniciativas que promovam uma intervenção que valorize os componentes da paisagem, nos seus aspectos culturais, naturais e cénicos, em respeito pela harmonia e leitura dos factores sociais, culturais, económicos, históricos e ecológicos do território.*
- II. *Fomento da base económica regional e local*
 - ◇ *Estímulo e apoio às economias de base endógena e/ou inovadoras que sejam compatíveis com a utilização sustentável dos recursos naturais e promovam o desenvolvimento integrado do território.*
- III. *Promoção da capacitação e bem-estar das populações*
 - ◇ *Através de iniciativas que proporcionem oportunidades de formação, participação e acesso a ferramentas que estimulem o empreendedorismo e o acesso a melhores condições sociais e económicas.*
- IV. *Desenvolvimento do turismo sustentável*
 - ◇ *Planeamento, iniciativas ou projetos que promovam o desenvolvimento do turismo assente na compatibilização dos factores ambientais, ecológicos, sociais e económicos e promova a melhoria da qualidade de vida das populações locais e a mais-valia de proveitos e rendimentos.*

3.3.1 – Administração e gestão do FAHBS

O FAHBS é dirigido pelo diretor do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (cfr. artigo 3.º do Regulamento de Gestão aprovado pelo Despacho n.º 14136/2010, da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território¹⁰⁹). De acordo com o disposto no artigo 19.º do Regulamento de Gestão do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, o Diretor do FAHBS detém as seguintes competências, sem prejuízo de outras competências de administração e gestão que lhe sejam atribuídas no despacho que criou o referido Fundo:

- a) *Efectuar a gestão técnica e financeira dos fundos temáticos geridos conjuntamente com o Fundo;*
- b) *Assegurar a compatibilidade dos investimentos de cada fundo temático com os respectivos objectivos;*
- c) *Garantir a autonomia dos fluxos financeiros e a existência de uma contabilidade específica para cada fundo temático, adoptando para o efeito regras de gestão que permitam uma clara diferenciação da contabilidade do Fundo e do ICNB, I. P.;*
- d) *Promover sinergias entre as acções dos diversos fundos temáticos e os projectos, investimentos ou acções desenvolvidos pelo Fundo.*

De acordo com o Protocolo de colaboração celebrado entre o FCNB e a AMBS, cabe a esta entidade, em articulação com o Diretor, assegurar o acompanhamento da execução física e financeira dos projetos, bem como assegurar um sistema de contabilidade específico para o FAHBS, garantindo o cumprimento

¹⁰⁷ Cfr. disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento.

¹⁰⁸ Homologado por despacho de Secretário de Estado do Ambiente de 18 de março de 2011.

¹⁰⁹ DR, 2.ª série, de 9 de setembro de 2010.



Tribunal de Contas

dos princípios e normas contabilísticas geralmente aceites, e fornecer ao Diretor os dados relativos ao mesmo.

Entre as tarefas de gestão cometidas à AMBS constam a receção, análise e acompanhamento da execução dos projetos apoiados, bem como a organização e recolha e tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos relativos à execução do Fundo, e ainda a organização, manutenção e conservação do arquivo documental, contabilístico e financeiro das atividades do mesmo¹¹⁰.

3.3.2 – Concessão de apoios, monitorização e controlo da realização

Podem ser beneficiários dos apoios do FAHBS quaisquer pessoas singulares ou coletivas, de direito público ou privado, independentemente da sua natureza, forma de constituição ou fim. As candidaturas podem ser apresentadas em parceria, devendo os candidatos celebrar o respetivo acordo e indicar o representante dos parceiros e o financiamento pretendido por cada entidade.

A concessão de financiamentos processa-se através de concursos para apresentação de candidaturas cujos avisos de abertura são elaborados pela Estrutura Técnica de Gestão (ETG) do FAHBS¹¹¹ e revistos/validados pelo DIF do ICNF, sendo aprovados pelo Diretor do FCNB, após parecer do Conselho Estratégico, objeto de homologação pelo membro do Governo responsável pela área da conservação da natureza, e divulgados nos sítios da *internet* do ICNF e da AMBS e na comunicação social. As candidaturas são apresentadas em suporte digital, em formulário próprio disponibilizado no sítio do ICNF e da AMBS.

A decisão de financiamento é sempre reduzida a escrito, sendo formalizada em contrato de financiamento a celebrar entre o beneficiário e o Fundo.

O pagamento dos apoios financeiros aos beneficiários é efetuado pelo FAHBS na sequência de pedidos de pagamento/regularização de adiantamentos apresentados pelos beneficiários. O pedido de pagamento é apresentado pelo beneficiário junto da ETG, podendo ser remetido por via eletrónica ou por correio registado com aviso de receção.

3.3.3 – Apoios concedidos

Em 2011 foi lançado pelo FCNB o primeiro concurso¹¹² para a atribuição de apoios financeiros, tendo sido aprovadas pela Diretora do FAHBS as regras gerais relativas aos procedimentos em matéria de execução e acompanhamento dos projetos aprovados nesse âmbito¹¹³.

No âmbito desse concurso o financiamento foi concedido em regime de reembolso de despesas suportadas e pagas pelos beneficiários¹¹⁴.

¹¹⁰ Cfr. alíneas e), p e q) da cláusula 2.^a do Protocolo.

¹¹¹ Que funciona junto da AMBS.

¹¹² 1.^o aviso, de 1 de julho de 2011.

¹¹³ Norma Técnica 01/FBS/2011, de 22 de dezembro.

¹¹⁴ Cfr. n.º 6 da Norma Técnica 01/FBS/2011.

Quadro 10 – Projetos financiados pelo FAHBS (2011-2014)

Eixos / tipologias de intervenção	Projetos financiados (2011 a 2014)
Eixo I – Valorização da paisagem, dos recursos naturais e patrimoniais	
Promoção de projetos de valorização e salvaguarda do património cultural.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Percorra Milhões de anos Geológicos nos 12878 ha do Sítio de Morais ◆ Fraga da Pegada
Projetos e iniciativas relevantes para a conservação da natureza, florestas e da geodiversidade	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A arte e flora rupestre como fator de distinção na promoção do vale do Sabor ◆ Sala dos Minérios
Eixo II – Fomento da base económica regional e local	
Requalificação do património natural e construído	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pinturas da Fé
Valorização e requalificação do espaço público	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Trabalhos complementares da empreitada “Recuperação da zona histórica da sede do concelho - 2.ª fase” ◆ Valorização e Requalificação do acesso pedonal ao centro histórico de Torre de Moncorvo
Incentivo às atividades turísticas, artesanais e de desenvolvimento de produtos tradicionais e de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aquisição de equipamento para a feira de produtos hortofrutícolas ◆ Construção de Forno Comunitário
Diversificação de atividades em meio rural	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Linha de embalamento da Cooperativa ◆ “Natureza Limpa”
Ações inovadoras em matéria ambiental, eficiência energética, energias alternativas e de desenvolvimento sustentável	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Eficiência Energética – Extensão da Rede de Ponto Luz no concelho – Infraestruturas elétricas de iluminação pública
Promoção de projetos integrados de qualificação e dinamização	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Requalificação de edifício para funcionamento de uma cozinha regional
Requalificação, modernização e dinamização de equipamentos culturais, sociais e agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Modernização e adaptação do equipamento cultural do Cine-Teatro Municipal de Torre de Moncorvo ◆ Recuperação dos edifícios da Cooperativa Agrícola de Alfândega da Fé ◆ Melhoria Produtiva Apícola
Incentivo às atividades turísticas, artesanais de valorização e desenvolvimento local e regional de recursos	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Festival das Migas e do Peixe do Rio
Eixo III – Promoção da capacitação e bem-estar das populações	
Melhoria do ambiente urbano	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pavimentação do Caminho Municipal 1203 entre Paradelas e Salgueiro ◆ Arranjo urbanístico e requalificação da entrada de Valverde - 1.ª fase
Apoio a ações/projetos inovadores que estimulem a capacitação institucional e o empreendedorismo, como elementos de mobilização das instituições e populações do território	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Implementação do Projeto Geoparque de Terras de Cavaleiros
Eixo IV – Desenvolvimento do turismo sustentável	
Requalificação de espaços de lazer.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Requalificação de espaços de lazer – ARA
Criação de rotas e percursos pedestres	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Caminhar no concelho – Bota-te a andar
Centro de interpretação.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Estudo para Centro de Interpretação da Água
Recuperação e adaptação de edifícios para fins turísticos.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Museu de Arqueologia ◆ Museu Martim Gonçalves de Macedo
Valorização da paisagem, dos recursos naturais e patrimoniais.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Estudo para a valorização do amendoal na área envolvente da barragem do Baixo Sabor – Criação da rota da amendoeira

Fonte: ICNF

Em 2013 o FCNB abriu o segundo concurso¹¹⁵ para apresentação de candidaturas em todos os eixos, podendo ser financiados projetos já iniciados ou executados. Neste concurso foram admitidas várias modalidades de pagamento, incluindo adiantamentos, sendo comprovada a execução material dos projetos através da apresentação de faturas e autos de medição (se aplicável). Os beneficiários ficavam obrigados a submeter um pedido de regularização, com os documentos justificativos do pagamento

¹¹⁵ Aviso de 12 de janeiro de 2013. As regras aplicáveis constavam do Manual Técnico MT/01/2014 (versão n.º 001, de 01/01/2014, aprovado pela Diretora do FAHBS em 20 de março de 2014).



Tribunal de Contas

integral da despesa que servia de base ao pagamento do adiantamento, no prazo de 30 dias úteis após a data de pagamento pelo FAHBS.

Nos processos analisados verificou-se que a AMBS procedeu à verificação da conformidade e elegibilidade normativa, temporal e material das despesas apresentadas, através da análise dos documentos entregues¹¹⁶, de acordo com a candidatura aprovada¹¹⁷.

Observou-se que nas fichas de análise dos pedidos de pagamento, de adiantamento e de regularização de adiantamentos dos cinco processos administrativos elaborados pela Estrutura Técnica não constava a identificação nominal e funcional do subscritor das propostas de aprovação dos referidos pedidos¹¹⁸.

Entre o FAHBS e uma associação privada foi celebrado, em 1 de setembro de 2014, um contrato de financiamento do projeto denominado “*Implementação do Projeto Geoparque Terras de Cavaleiro*”, no valor global de € 141.688,74.

Neste âmbito, o FAHBS procedeu a três pagamentos à entidade beneficiária, em 2 e 29 de outubro e em 27 de novembro de 2014, nos valores de, respetivamente, € 7.317,07, € 3.530,78 e € 48.951,57.

Os apoios concedidos à associação privada deveriam ter sido objeto de publicitação e de reporte à IGF, nos termos previstos nos artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. No entanto, essa publicitação no portal do ICNF só ocorreu no decurso da auditoria, não tendo sido dado cumprimento à obrigação de reporte da informação à IGF. Esta situação é suscetível de responsabilidade disciplinar, civil e financeira do respetivo dirigente, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 10.º da referida Lei.

3.3.4 – Alcance dos objetivos ambientais visados

Analisada a totalidade dos projetos financiados, verificou-se que a maioria visou a construção, adaptação ou remodelação de equipamentos e infraestruturas, tendo em vista a capacitação da economia local e o desenvolvimento de atividades ligadas à produção tradicional local e a atividades ligadas ao turismo, assumindo as questões ambientais uma expressão reduzida. Note-se, no entanto, que a Declaração de Impacte Ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor prevê a execução de medidas de minimização e de compensação ambiental, pelo que muitas candidaturas ao financiamento de projetos ambientais não foram aprovadas por se sobreporem às obrigações do proponente do aproveitamento.

Embora a informação a constar do processo de candidatura ao financiamento dos projetos incluía a definição dos objetivos e a especificação dos impactos esperados nas áreas de intervenção, essas especificações são, em todos os projetos, de natureza genérica e qualitativa.

A Estrutura Técnica do FAHBS emite parecer sobre os Relatórios de Encerramento dos Projetos, que comprovam a conformidade da despesa com os critérios de elegibilidade dos apoios e a execução física, mas não procede à avaliação dos impactos, mesmo nos casos em que as candidaturas ao financiamento foram apresentadas com o projeto já em curso ou concluído.

¹¹⁶ Formulários que compõem os pedidos de pagamento, mapas recapitulativos (inclui o *Anexo I – Recursos Humanos* e o *Anexo II – Aquisição de bens e serviços*) e comprovativos de despesa.

¹¹⁷ Em cumprimento do previsto na Norma Técnica 01/FBS/2011, relativamente aos 3 projetos financiados do concurso de 2011, e no Manual Técnico MT/01/2014, relativamente aos projetos financiados do concurso aberto em 2013.

¹¹⁸ Pedido de apoio n.º 10/II/FBS/2011 – *Eficiência Energética – Extensão da Rede e Pontos de Luz no Concelho Infraestruturas Eléctricas de Iluminação Pública*; Pedido de apoio n.º 01/III/FBS/2011 – *Pavimentação do Caminho Municipal 1203 entre Paradela e Salgueiro*; Pedido de apoio n.º 07/III/FBS/2011 – *Arranjo urbanístico e requalificação de entrada de Valverde – 1.ª fase*; Pedido de apoio n.º 01/II/FBS-02/2013 – *Construção de Forno Comunitário*; e Pedido de apoio n.º 03/III/FBS-02/2013 – *Implementação do Projeto Geoparque de Terras de Cavaleiros*.

3.3.5 – Execução Financeira

A execução financeira do FAHBS encontra-se refletida no quadro seguinte:

Quadro 11 – Execução financeira do Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor (2012-2014)

(em euros)

Fonte de Financiamento	2012				2013				2014			
	Receita	Despesa	Saldo	Execução (%)	Receita	Despesa	Saldo	Execução (%)	Receita	Despesa	Saldo	Execução (%)
Receitas Próprias	679.962,50	530.562,31	149.400,19	78	662.537,50	380.096,44	282.441,06	57	375.000,00	400.537,07	-25.537,07	107
Saldos Transitados	945,37		945,37	0	150.345,56		150.345,56	0	432.786,62	0,00	432.786,62	0
TOTAL	680.907,87	530.562,31	150.345,56	78	812.883,06	380.096,44	432.786,62	47	807.786,62	400.537,07	407.249,55	50

Fonte: ICNF e DGO

Os dados do quadro anterior revelam taxas de execução baixas nos anos de 2013 e 2014, sendo no período 2012-2014 a taxa global de 76%.

Ao longo do triénio 2012-2014 os saldos transitados não foram aplicados.

De salientar que, em 2014, a despesa com contrapartida em receitas próprias excedeu estas receitas no montante de € 25.537,07. O facto dos dois Fundos (FAHBS e FCNB) estarem integrados na mesma subdivisão orçamental do ICNF possibilitou a ocorrência desta situação, uma vez que o FCNB dispunha de saldo de receitas próprias no valor de € 217.782 (cfr. Quadro 8).

Segundo o ICNF, I.P., “(...) verificou-se a não contabilização dos valores de 125.502,66 € referentes a uma transferência do ICNF, IP para o FBS [FAHBS], que apenas se relevou contabilisticamente no presente exercício económico”. Foi confirmada esta relevação consultando os documentos contabilísticos e bancários respetivos, não constando esta receita do Quadro 11.

No período de 2012 a 2014 as transferências recebidas e realizadas pelo FAHBS foram as seguintes:

Quadro 12 – Transferências recebidas e realizadas pelo FAHBS

(em euros)

	Anos		
	2012	2013	2014
Transferências da EDP recebidas pelo FAHBS	679.962,50	662.537,50	375.000,00
Transferências do FAHBS para o ICNF (comissão de gestão)	0,00	0,00	0,00
Transferências do FAHBS para a AMBS	-493.739,84	-380.096,44	-400.537,07

Fonte: ICNF

De salientar que o FAHBS nunca pagou ao ICNF a comissão de gestão prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento de Gestão¹¹⁹, no valor de 1,5% das receitas anuais do Fundo.

¹¹⁹ Publicado em anexo ao Despacho n.º 14136/2010, da Ministra do Ambiente e do Ordenamento, publicado no DR, 2.ª Série, de 9 de setembro de 2010.



Tribunal de Contas

Os pagamentos realizados por este Fundo aos beneficiários no âmbito dos apoios concedidos foram processados pela Associação de Municípios do Baixo Sabor (AMBS), através da já referida ETG. Os montantes transferidos pelo Fundo para a AMBS contemplam quer os pagamentos a realizar aos beneficiários quer os custos da ETG. No entanto, verificaram-se diferenças entre o valor da execução do Fundo disponibilizado pelo ICNF e o valor das transferências realizadas para a AMBS, que se encontram assinaladas no quadro seguinte:

Quadro 13 – FAHBS – Diferença entre despesa paga e transferências (2012-2014)

(em euros)

	Ano			Total
	2012	2013	2014	
Despesa paga FAHBS	530.562,31	380.096,44	400.537,07	1.311.195,82
Transferências do FAHBS para a AMBS	493.739,84	380.096,44	400.537,07	1.274.373,35
Diferença	36.822,47	0,00	0,00	36.822,47

Fonte: ICNF

Sobre a diferença de € 36.822,47 entre a despesa contabilizada pelo FAHBS e o montante transferido para a AMBS em 2012, o ICNF esclareceu que a mesma respeita a despesas de pessoal (vencimento da Subdiretora do FCNB), no montante de € 36.409,40¹²⁰ e a fornecimentos e serviços externos (combustíveis, comunicações móveis e portagens), no valor de € 413,07, sem mencionar a base legal para essas despesas. O ICNF referiu, no exercício do contraditório, que “*A situação relativamente a estas despesas, com a devolução ao FAHBS daquele valor, ficou regularizada*”

O valor dos adiantamentos e pagamentos realizados pela AMBS no âmbito dos procedimentos concursais de 2011 e de 2013 totalizou € 811.520 e € 287.248, respetivamente, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 14 – Pagamentos realizados pela AMBS por Eixo (FAHBS) – Candidaturas 2011 e 2013

(em euros)

Candidaturas 2011 e 2013	Adiantamentos + Pagamentos				
	Concurso 2011			Concurso 2013	Total
	2012	2013	2014	2014	
I - Valorização da paisagem, dos recursos naturais e patrimoniais	41.370,35	0,00	0,00	2.610,00	43.980,35
II - Fomento da base económica regional e local	281.620,77	85.421,28	59.521,11	224.838,70	651.401,86
III - Promoção da capacitação do bem-estar das populações	222.326,63	79.414,11	0,00	59.799,42	361.540,16
IV - Desenvolvimento do turismo sustentável	12.434,67	29.411,12	0,00	0,00	41.845,79
TOTAL	557.752,42	194.246,51	59.521,11	287.248,12	1.098.768,16

Fonte: ICNF

Ao longo do período 2012-2014 foram pagos pela AMBS € 1.098.768,16, como se evidencia no quadro anterior. A diferença entre este montante e as transferências realizadas pelo FAHBS para esta Associação (€ 175.605,19) está relacionada com as despesas com a ETG, que são suportadas pelo Fundo.

¹²⁰ Valor corrigido pelo ICNF no âmbito do contraditório.

3.4 – Prestação de Contas pelos Fundos

O FFP e o FCNB revestem a natureza de patrimónios autónomos sem personalidade jurídica, conforme estabelecido no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 63/2004, de 22 de março, e no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de agosto.

Por efeito da integração no ICNF, o FFP não prestou contas autonomamente relativamente ao exercício de 2013, nem o FCNB relativamente aos exercícios de 2013 e 2014, tendo estes fundos integrado a conta de gerência do ICNF nesses anos. O FFP não prestou contas autonomamente nestes anos.

Os n.ºs 4 e 5 do artigo 4.º do Regulamento do FFP, aprovado pela Portaria n.º 113/2011, alterado pela Portaria n.º 296/2013, determinam que as operações do Fundo são contabilizadas autonomamente, de modo a permitir uma clara diferenciação entre estas e a restante contabilidade do ICNF, devendo os documentos de contabilidade que suportam as contas do Fundo ser mantidos em separado, para poder fornecer às entidades competentes as informações obrigatórias e que sejam solicitadas.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento de Gestão do FCNB estabelece que compete ao seu Diretor assegurar a autonomia dos fluxos financeiros do Fundo e garantir uma contabilidade específica e diferenciada da contabilidade do ICNF.

Em 2013 e em 2014, até maio, o FFP constituía uma subdivisão da entidade orçamental do ICNF, tal como o FCNB. Assim, era possível obter dados relativos à execução orçamental deste Fundo¹²¹.

Em 2014, por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 2 de abril, foi criada a entidade orçamental FFP, de modo a que a sua execução orçamental ficasse autonomizada do ICNF, o que sucedeu a partir de 1 de maio.

A autonomização do FCNB foi concretizada em 2015, na sequência de Despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, de 14 de agosto de 2014, em sede da preparação da proposta do orçamento de 2015, através da criação da correspondente entidade orçamental, individualizando o orçamento respetivo com efeitos desde 1 de janeiro de 2015.

Tendo em conta a natureza destes Fundos, de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, e a Lei de Bases da Contabilidade Pública, os mesmos devem integrar o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública¹²², encontrando-se sujeitos à jurisdição e ao controlo do Tribunal de Contas e à obrigação de prestação de contas, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Regista-se que o FFP veio prestar contas autonomamente ao Tribunal relativamente à gerência de 1 de maio a 31 de dezembro de 2014¹²³, tendo apresentado um relatório de gestão que não preenchia os requisitos definidos no n.º 2 do artigo 12.º do Regulamento, por não conter dados referentes à execução física dos projetos.

Os relatórios de atividades e contas do FFP, relativos aos exercícios de 2013 de 2014, foram elaborados pelo ICNF em novembro de 2015, quando nos termos do Regulamento do Fundo deveriam ter sido elaborados e submetidos à aprovação do membro do Governo responsável pela área das florestas, até ao final do primeiro trimestre do ano civil seguinte¹²⁴. De acordo com informação prestada, o relatório de atividades relativo ao exercício de 2014 foi enviado para despacho da tutela em 8 de janeiro de 2016,

¹²¹Nomeadamente os Mapas 7.1 – Despesa e 7.2 – Receita.

¹²²Sobre esta matéria cfr. ponto B.1.9, pág. 95 do Vol. I do PCGE/2009.

¹²³Processo n.º 4351/2014.

¹²⁴Cfr. artigo 13.º do Regulamento republicado pela Portaria n.º 296/2013 e artigo 7.º, alínea b), do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 77/2015.



Tribunal de Contas

devendo ser divulgado no portal do ICNF após aprovação do membro do Governo responsável pela área das florestas¹²⁵. O relatório de atividades e contas de 2015 já contém dados de execução física dos projetos, por Eixo.

No que respeita ao FCNB, foram remetidas ao Tribunal as contas de gerência dos exercícios de 2010 a 2012, tendo em 2013 e 2014 o FCNB integrado a conta de gerência do ICNF, conforme já referido. Relativamente à gerência de 2015 prestou novamente contas autónomas ao Tribunal¹²⁶, salientando-se o seguinte:

- ◆ Não foi emitido parecer pelo fiscal único sobre as contas do FCNB o qual não se encontra ainda nomeado, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de agosto, e a recomendação formulada pela IGAMAOT no relatório da Auditoria à Gestão do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade¹²⁷.
- ◆ Os relatórios de atividades do FCNB relativos aos exercícios de 2012 a 2014 não foram divulgados, conforme determinado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, situação entretanto regularizada¹²⁸.
- ◆ O ICNF, no decurso do trabalho de campo, esclareceu o seguinte:

“Considerando que o FCNB está integrado nas contas do ICNF, o Fiscal Único designado assegurou a regularidade da gestão do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade nos anos de 2013 e 2014”.

A respeito deste assunto refere-se que em sede de contraditório ao relatório da IGAMAOT (Processo N.º AA/000009/12) o ICNF, IP, invocou a importância em ter presente a necessária relação custo-benefício que deve presidir a qualquer sentido de decisão, que permite compreender o facto da nomeação do fiscal único, pela Tutela e sob proposta do FCNB, ainda não ter sucedido a que acrescem razões de assunção de encargos.

Releva-se o despacho exarado pela Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território sobre o Relatório da IGAMAOT n.º I/1679/12 de 23/10/2012, de auditoria à gestão do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade:

“Homologo o presente relatório, sublinhando que as conclusões deste devem ser atendidas na revisão do regime jurídico do fundo para a conservação da natureza e da biodiversidade, que se encontra em curso. À IGAMAOT para acompanhamento do proposto (...)”.

Na realidade o ICNF apresentou à Tutela em agosto de 2013, um projeto de alteração do Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de agosto, que cria o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, bem como alteração da Portaria n.º 487/2010, de 13 de julho, que aprova o regulamento de gestão do FCNB, que pretendeu transpor para os documentos as boas práticas no tratamento das matérias relacionadas com a sua gestão (aspetos principais em que se focalizou a revisão do Regulamento em vigor, a saber: agilização e desburocratização de procedimentos, potenciação dos escassos recursos disponíveis e melhoria da legibilidade e aplicabilidade das normas) e a produção legislativa e regulamentar. Nesta sede, pretendia-se também a exclusão da necessidade da nomeação de um Fiscal Único do FCNB.”

¹²⁵Nos termos do n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento.

¹²⁶Processo 3999/2015.

¹²⁷Relatório n.º I/1679/12, Processo n.º AA/000009/12, em que se concluiu o seguinte: “CI- O fiscal único não estava nomeado contrariando o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de agosto, e a correta organização e envio da prestação de contas de 2010 e 2011 ao Tribunal de Contas, por relativo à falta do parecer do órgão de fiscalização, de acordo com a Instrução n.º 1/2004 – 2.º Secção do referido Tribunal”, tendo emitido a seguinte recomendação “RI – Iniciar o processo para nomear o fiscal único”.

¹²⁸Com a divulgação dos Relatórios.

Relativamente ao FAHBS, o regulamento de gestão do FCNB¹²⁹ dispõe sobre as condições em que a gestão deste Fundo pode ser efetuada conjuntamente com outros fundos temáticos relativos à promoção da conservação da natureza e da biodiversidade (cfr. artigo 1.º), estabelecendo os n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º o seguinte:

- ◆ *Por despacho do membro do Governo responsável pela área da conservação da natureza, a gestão técnica e financeira de outros fundos temáticos relativos à promoção da conservação da natureza e da biodiversidade pode ser efetuada conjuntamente com o Fundo;*
- ◆ *Cabe ao diretor do Fundo, com a faculdade de delegar: a) Efetuar a gestão técnica e financeira dos fundos temáticos geridos conjuntamente com o Fundo; b) Assegurar a compatibilidade dos investimentos de cada fundo temático com os respetivos objetivos; c) Garantir a autonomia dos fluxos financeiros e a existência de uma contabilidade específica para cada fundo temático, adotando para o efeito regras de gestão que permitam uma clara diferenciação da contabilidade do Fundo e do ICNB, I.P.; d) Promover sinergias entre as ações dos diversos fundos temáticos e os projetos, investimentos ou ações desenvolvidos pelo Fundo.*

Face ao previsto no Despacho que criou o FAHBS e no regulamento que lhe é aplicável, este Fundo não tem que prestar contas autonomamente, podendo ser gerido conjuntamente com o FCNB.

3.5 – Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O ICNF enviou ao Conselho de Prevenção da Corrupção, em 8 de janeiro de 2016, o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas que integra o FFP, o FCNB e o FAHBS sob a sua gestão, mas o mesmo só foi publicado no sítio da *internet*, de acordo com o n.º 5 da Recomendação n.º 3/2015, do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2015¹³⁰, após remessa do Relato de Auditoria para exercício do contraditório.

4 – 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, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer de concordância.

5 – 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.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos

¹²⁹ Aprovado pela Portaria n.º 487/2010 de 13 de julho.

¹³⁰ Recomenda que os Planos sejam publicados nos sítios da *internet* das entidades a que respeitam, excetuando as matérias e as vertentes que apresentem uma natureza reservada, de modo a consolidar a promoção de uma política de transparência na gestão pública.



Tribunal de Contas

constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministros do Ambiente e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural;
- ◆ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

6.2 Um exemplar do presente Relatório deve 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, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado, no sítio do Tribunal na *internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverá o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 26 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,

ANEXO – RESPOSTA NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS

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

E 965/2017
2017/11/19



SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE
23.12.2016

NOSSA REFERÊNCIA
4154/2017/GAQ

ASSUNTO AUDITORIA A FUNDOS AMBIENTAIS – FUNDO FLORESTAL PERMANENTE, FUNDO PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE E FUNDO DO APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO DO BAIXO SABOR – EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO

Ao abrigo e para os efeitos previstos nos 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, e após a análise do relato da «Auditoria a Fundos Ambientais – Fundo Florestal Permanente, Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor», vem este Instituto informar que¹:

1. Conclusões (1.1)

4. O Regulamento atual do Fundo Florestal Permanente, aprovado pela Portaria n.º 77/2015, faz uma enumeração taxativa da tipologia de ações elegíveis para apoio, restringindo o âmbito dos objetivos enunciados no Decreto-Lei n.º 63/2004, constituindo um obstáculo à concessão de apoio a ações que, embora visando a conservação ou melhoria das funções ecológicas, sociais e económicas da floresta e da sua sustentabilidade, não se enquadrem nas tipologias aí definidas (cfr. pontos 3.1.2 e 3.1.8).

Em aditamento ao aludido na conclusão aqui em crise, cumpre referir que o n.º 2, do art.º 5.º, da Portaria n.º 77/2015, prevê a possibilidade de poderem ser apoiadas outras intervenções para além das elencadas no art.º 6.º, desde que se enquadrem nos objetivos estabelecidos no art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março.

A Portaria n.º 42/2016, de 8 de março, que procede à alteração de regulamento do FFP, veio introduzir algumas alterações na tipologia de ações elegíveis, aumentando o espectro das ações possíveis.

5. A abertura de concursos para concessão de apoios pelo Fundo Florestal Permanente exclusivamente dirigidos a alguns dos tipos de ação previstos no seu Regulamento impede que sejam apoiadas e incentivadas ações mais inovadoras ou de menor relação custo/benefício, de elevado valor ambiental, social ou económico e conformes com a previsão da Lei de Bases da Política Florestal e o disposto no Decreto-Lei n.º 63/2004 (cfr. ponto 3.1.8)

O Regulamento do FFP, no cumprimento do n.º 1, do art.º 3.º, do Decreto-Lei n.º 63/2004, é aprovado pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, ouvida a autoridade nacional de florestas, observando a articulação com «os regimes de apoios ao setor florestal existentes, de âmbito nacional e

¹ Para maior facilidade de interpretação optou-se por apresentar os comentários segundo a estrutura do relato e, sempre que considerado oportuno, procedeu-se à citação de partes do mesmo.

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
Av. da República, 16 a 16 B, 1050-191 Lisboa, PORTUGAL



TEL 21 350 79 00

E-MAIL icnf@icnf.pt www.icnf.pt



comunitário», evitando desta forma a sobreposição de apoios para o mesmo fim (cfr. n.º 2, do art.º 3.º, do Decreto-lei n.º 63/2004).

6. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas não realiza avaliações ex ante tendo em vista otimizar a afetação de recursos do Fundo Florestal Permanente aos diferentes eixos de intervenção e, dentro destes, às tipologias de ações elegíveis. Por outro lado, as avaliações ex post reportam-se à verificação da utilização dos recursos financeiros disponibilizados, não sendo avaliada a economia, eficácia e eficiência na utilização desses recursos nem os seus impactos ambientais, sociais e económicos (cfr. ponto 3.1.8).

A aplicação dos apoios financeiros do FFP não são objeto de avaliação dirigida, contudo, o ICNF no cumprimento das suas competências assegura a monitorização de instrumentos de política pública setorial que, traduzem, também, a repercussão do investimento promovido por este Fundo.

16. No Fundo Florestal Permanente apenas tiveram execução dois eixos – Eixo I – Sensibilização e informação e Eixo II – Prevenção e proteção da floresta -, com expressão pouco significativa no primeiro, uma vez que o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas estabeleceu como prioridade a concessão de apoios ao funcionamento das equipas de sapedores florestais e dos gabinetes técnicos florestais, integrados no Eixo II e que decorrem de imposições legais (cfr. ponto 3.1.9).

No que concerne ao presente ponto, remete-se para o referido pelo ICNF no n.º 4 deste ofício a respeito do ponto 3.1.8 do relatório preliminar.

17. Ainda neste Fundo, para justificar a não existência de concursos no âmbito do Eixo V – Investigação, Experimentação e Estudos e, conseqüentemente, de projetos, o ICNF referiu que a dotação orçamental disponível em 2013 e 2014 não foi suficiente para a integração deste eixo de intervenção, o que face aos valores dos saldos da receita própria não se entende, questionando-se o Instituto sobre esta matéria (cfr. ponto 3.1.9).

No ano de 2013, não obstante a receita cobrada ascender a 44,56 milhões de euros, a dotação orçamental disponível para afetar em despesa apenas perfazia o valor de € 13.622.866,00. No ano de 2014, não obstante a receita cobrada ascender a 54,29 milhões de euros, a dotação orçamental disponível para afetar em despesa apenas perfaz o valor de € 15.187.500,00 (€ 12.187.500,00 + € 3.000.000,00). Este dados podem ser confirmados nos mapas 7.1 – Controlo orçamental da despesa – oportunamente disponibilizados.

Assim, estando o ICNF autorizado a realizar despesa apenas até àqueles montantes os Planos de Atividade daqueles anos foram elaborados em conformidade.

20. Detetaram-se diferenças entre a informação prestada pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas sobre os apoios concedidos e os dados de execução orçamental do Fundo Florestal Permanente e do Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor, nos valores de € 2,1 milhões e € 36,8 mil, respetivamente. O Instituto justificou a quase totalidade deste último montante, mas não conseguiu justificar a diferença de € 21 mil relativamente ao primeiro, o que evidencia falhas de controlo (cfr. pontos 3.1.9 e 3.3.5).

Relativamente à diferença de € 21.000,00 cumpre informar que no processo de conciliação de dados realizado periodicamente, entre o DIF e o DAF, aquela diferença foi reconhecida, com identificação das entidades para as quais foram realizadas as transferências. (ver Anexo I)

Assim, fica evidente o procedimento de verificação e controlo interno, contrariamente ao aludido no relato, pelo que entendemos que deve ser retirada a alusão à falha de controlo.

26. No apoio concedido pelo Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor a um projeto de que foi beneficiária uma associação sem fins lucrativos, que se encontrava fora do perímetro do setor das administrações públicas, não foi



cumprida a obrigação de reporte à Inspeção Geral de Finanças, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 64/2013, situação suscetível de responsabilidade disciplinar, civil e financeira do respetivo dirigente, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 10.º da referida Lei (cfr. ponto 3.3.3).

No que concerne ao presente ponto, remete-se para o referido pelo ICNF no n.º 5, deste ofício a respeito do ponto 3.3.3 do relatório preliminar.

27. O Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor suportou despesas de pessoal (vencimento da Subdiretora do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade), no montante de € 36.438,21, e de fornecimentos e serviços externos (combustíveis, comunicações móveis e portagens), no valor de € 413,07, sem mencionar a base legal para a realização dessas despesas. Questiona-se por isso o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas sobre a legalidade das referidas despesas (cfr. ponto 3.3.5).

No que concerne ao presente ponto, remete-se para o referido pelo ICNF no n.º 5 deste ofício a respeito do ponto 3.3.5 do relatório preliminar.

33. O ICNF não procedeu à publicitação no sítio da internet do respetivo Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que integra os três Fundos, de acordo com o n.º 5 da Recomendação n.º 3/2015, do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2015 (cfr. ponto 3.5).

A ausência de publicitação, no sítio da internet deste Instituto, do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas² ficou a dever-se a um lapso, entretanto ultrapassado.

2. Recomendações (1.2)

No que concerne às recomendações, contextualizadas pelo exposto ao longo do relato, é entendimento que, genericamente, se traduzirão na melhoria dos procedimentos internos e, conseqüentemente, na prestação deste Instituto enquanto executor de políticas públicas. Assim, numa análise mais detalhada, oferece-nos dizer:

d) Assegurar que os documentos que constituem os processos administrativos internos, bem como as informações, pareceres e decisões que sobre eles forem proferidos identifiquem, nominal e funcionalmente, os seus subscritores.

A identificação nominal e funcional daqueles que subscrevem as informações, os pareceres e as decisões é uma prática neste Instituto. Contudo, como verificado pela Equipa de Auditores e plasmado no relato – pontos 3.1.3, 3.2.3 e 3.3.3 – existiram lapsos que demonstraram a necessidade de maior acutilância na supervisão dos processos. Assim, a presente recomendação será, de imediato, atendida.

e) Diligenciar no sentido de serem implementados procedimentos que assegurem o pagamento apenas de despesas elegíveis.

No que se reporta à recomendação aqui em apreço, cumpre referir que os normativos aplicáveis às várias tipologias de apoio identificam o tipo de despesas elegíveis. Muito embora, no ponto 21 do relato, a Equipa de Auditores tenha concluído que, para os casos identificados, os beneficiários apresentaram despesas consideradas elegíveis que justificaram os montantes adiantados.

g) Publicitar o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no seu sítio da internet

Pelo exposto na resposta ao ponto 33, do relato, considera-se cumprida a presente recomendação².

² <http://www.icnf.pt/portal/icnf/instrum-gest/plano-de-gestao-de-riscos-de-corupcao-e-infracoes-conexas>



3. Condicionantes da auditoria (2.5)

O relato alude, no seu ponto 2.5, à entrega dos elementos, «na maior parte das vezes, fora dos prazos estabelecidos para o efeito», esta situação ficou a dever-se, como foi levado ao conhecimento da Equipa de Auditores em justificação para o ocorrido, ao facto da ação levada a cabo por esse Tribunal ter-se desenvolvido no final do ano (2015).

Esta situação, acrescida do âmbito temático da auditoria, que se traduziu no envolvimento das unidades orgânicas com especial responsabilidade no encerramento do ano económico, impossibilitou as respostas no tempo definido.

4. Fundo Florestal Permanente (3.1)

3.1.3 – Apoio a campanhas de sensibilização e informação

«(...) Assinala-se, no entanto, a falta de alguns elementos documentais nos respetivos processos administrativos: cópia das deliberações do CD do ICNF relativas à autorização dos pagamentos, bem como documentos comprovativos das transferências bancárias para os beneficiários e, num caso, o comprovativo da inscrição do investimento no orçamento do beneficiário. Todos os elementos em falta foram posteriormente disponibilizados pelo ICNF.»

As deliberações do Conselho Diretivo constam de arquivo próprio e delas é feita referência nos documentos que compõem os processos sobre os quais produzem efeitos.

Da mesma forma, os documentos comprovativos das transferências bancárias para os beneficiários constam do arquivo residente no Departamento Administrativo e Financeiro, podendo as mesmas ser consultadas no dossier físico ou no sistema GERFIP.

Entende-se assim, dada a natureza dos documentos em causa, que os mesmos devem ser arquivados em arquivo próprio do ICNF podendo ser consultados a todo o momento, pelo que não deve considerar-se que estejam em falta nos dossiers do FFP.

«No que respeita aos pedidos de pagamento verificou-se que, nos três processos analisados, não constava das fichas de análise a identificação nominal e funcional do seu subscritor (...)»

No que concerne à inexistência de identificação nominal e funcional do subscritor, e não obstante a determinação do ICNF em zelar pelo cumprimento desta norma, cumpre informar que, nos três processos em causa, a identificação do Técnico Superior que precedeu à tramitação consta da informação n.º 39912/2014/DIF/DAGF, documento este que capeia as fichas de análise (ver Anexo II)

3.1.4 – Apoio ao funcionamento de equipas de sapadores florestais

«A Portaria n.º 104/2013, de 12 de março, estabeleceu mecanismos transitórios destinados a permitir, nesse ano, a concessão de apoios às equipas de sapadores florestais constituídas e com contratos em vigor (...)»

A contratualização, estabelecida pela Portaria n.º 104/2013, de 12 de março, é efetivada através de «protocolos». Assim, sugere-se a adequação da redação deste ponto – «A Portaria n.º 104/2013, de 12 de março, estabeleceu mecanismos transitórios destinados a permitir, nesse ano, a concessão de apoios às equipas de sapadores florestais constituídas e com protocolos válidos ...»

3.1.5 – Apoio ao equipamento de equipas de sapadores florestais

«A execução financeira destes projetos foi de € 1.284.995,46, € 291.042,80 e € 606.055,42, respetivamente.»



O valor pago no âmbito do FFP ao projeto 2014012100217 «Reequipamento de ESF e de Sapadores do ICNF, I.P.» foi de € 569.954,00 correspondendo este valor ao montante aprovado na candidatura.

Assim, a referência à execução financeira de € 606.055,42, para o projeto em causa, não permite a interpretação pretendida, uma vez que este valor se refere ao custo total do equipamento e não ao valor financiado pelo FFP, que no caso foi de € 569.954,00.

3.1.6 – Apoio ao funcionamento dos gabinetes técnicos florestais

«Nos anos de 2013 e 2014 foram concedidos 255 e 153 apoios, no valor total de €4.275.266,00 e € 2.516.099,35, respetivamente, aos municípios com gabinetes técnicos florestais operacionais nesses anos (...)

O ICNF não apresentou explicação para a significativa redução do número de pedidos de apoio para o funcionamento de gabinetes técnicos florestais (...)»

O ICNF entende, relativamente este extrato do relato, existir a necessidade de proceder a um esclarecimento. Assim, deve considerar-se que:

- O âmbito da auditoria foram os anos de 2013 e 2014;
- No ano de 2013 foram apresentados 256 pedidos de apoio, e, para o ano de 2014, foram apresentados 262;
- Em 2013 foi recusado 1 pedido de apoio;
- Relativamente aos pagamentos dos pedidos de apoio apresentados no ano de 2013, foram pagos 255 no período 2013 e 2014 (âmbito da auditoria);
- Relativamente aos pagamentos dos pedidos de apoio apresentados no ano de 2014, foram pagos 218. Destes, 153 foram pagos no ano de 2014 e 65 foram pagos no ano de 2015;
- Em 2014 foram recusados 44 pedidos de apoio.

Pelo exposto, conclui-se não ter existido, em 2014, uma redução dos pedidos de apoio apresentados no relativamente ao ano de 2013. A diferença de 37, entre o número de pedidos de apoio aprovados e pagos, relativamente aos pedidos apresentados nos anos de 2013 e 2014, deve-se ao facto dos critérios de análise adotados, em 2014, serem distintos dos aplicados em 2013.

3.1.8 – Alcance dos objetivos ambientais visados

«(...) Regulamento atual, aprovado pela Portaria n.º 77/2015, redefiniu os eixos de intervenção, incluindo agora de forma explícita um eixo dedicado às “funções ecológicas, sociais e culturais da floresta”, e eliminou o eixo “sustentabilidade da floresta”. Observa-se, no entanto, que a enumeração da tipologia de ações elegíveis para apoio pelo Fundo constante do artigo 6.º do novo Regulamento passou a ser taxativa, restringindo o âmbito dos objetivos enunciados pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, constituindo um obstáculo à concessão de apoio a ações que, embora visando a conservação ou melhoria das funções ecológicas, sociais e económicas da floresta e da sua sustentabilidade, não se enquadrem nas tipologias definidas.

Para analisar este ponto deve atender-se ao facto da Portaria n.º 42/2016, de 8 de março, ter vindo introduzir algumas alterações na tipologia de ações elegíveis, aumentando o espectro das ações possíveis.

Cumprir referir que o n.º 2, do art.º 5.º, da Portaria n.º 77/2015, prevê a possibilidade de poderem ser apoiadas outras intervenções para além das elencadas no art.º 6.º, desde que se enquadrem nos objetivos estabelecidos no art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março.

«A prática estabelecida na abertura de concursos para concessão de apoios pelo FFP em 2013 e 2014 foi ainda mais restritiva, embora os orçamentos da despesa para 2013 e 2014 previssem dotações para pagamento de projetos e



protocolos noutras áreas, contratualizados em anos anteriores e que ainda apresentavam compromissos ativos. No ano de 2013, apenas foram abertos concursos pelo Fundo enquadrados no Eixo "prevenção e proteção da floresta", dirigidos exclusivamente ao apoio ao funcionamento de gabinetes técnicos florestais e de equipas de sapedores florestais e, em 2014, para concessão de apoios enquadrados nesse Eixo e, também, no Eixo "sensibilização e informação", para financiamento de campanhas.»

Relativamente aos compromissos transitados de anos anteriores a 2013, referentes a projetos e protocolos transferidos do IFAP para o ICNF, no ano de 2013 e 2014, o ICNF procedeu ao pagamento de apoios no montante de 2.089.016,28 €, no âmbito dos vários eixos de intervenção (Sensibilização e informação, Prevenção e proteção da floresta, Planeamento, gestão e intervenção florestal, Sustentabilidade da floresta, e Investigação, experimentação e estudos) conforme explicitado nos relatórios de atividades do FFP.

No que concerne à tipologia das ações dos concursos abertos em 2013 e 2014, considera-se que o exposto nos pontos 7 e 8, do ofício 67541/2015/GAQ, dirigido à Equipa de Auditores, esclarece. Na realidade, com a passagem da gestão do FFP para a esfera do ICNF (Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho), havia a necessidade de adequar o regime legal daquele Fundo, o que este Instituto diligenciou junto da SEFDR, no final de 2012, tendo a situação que ficado regularizada no final do ano de 2013, com a publicação da Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro.

Até outubro de 2013, apenas foi possível enquadrar novas candidaturas de apoio ao funcionamento das equipas de sapedores florestais, ao abrigo da Portaria n.º 104/2013, que estabeleceu mecanismos transitórios até à revisão do regime legal do FFP. Com a publicação da Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro, foi aberto o período para apresentação de pedidos de apoio ao funcionamento dos gabinetes técnicos florestais ainda no ano de 2013.

No ano de 2014, foram abertos concursos para concessão de apoios enquadrados nos seguintes eixos, tal como refere o ofício acima mencionado e consta do Relatório de Atividades do FFP daquele ano:

- Sensibilização e informação;
- Prevenção e proteção da floresta;
- Planeamento, gestão e intervenção florestal;
- Sustentabilidade da floresta.

«A abertura de concursos para concessão de apoios exclusivamente dirigidos a alguns dos tipos de ação legalmente definidas como suscetíveis de apoio impede que sejam apoiadas e incentivadas outras ações que visem os mesmos fins, mais inovadoras ou de menor relação custo/benefício e que, embora de elevado valor ambiental, social ou económico e conformes com a previsão da Lei de Bases da Política Florestal e o disposto no Decreto-Lei n.º 63/2004, não são assim incentivadas. A rigidez da consignação das verbas aos procedimentos concursais relativos a eixos/tipos de ação previstos apoiar, constitui igualmente um obstáculo ao apoio a outros tipos de ação de eventualmente menor relação custo/benefício.»

O Regulamento do FFP, no cumprimento do n.º 1, do art.º 3.º, do Decreto-Lei n.º 63/2004, é aprovado pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, ouvida a autoridade nacional de florestas, observando a articulação com «os regimes de apoios ao setor florestal existentes, de âmbito nacional e comunitário», evitando desta forma a sobreposição de apoios para o mesmo fim (cfr. n.º 2, do art.º 3.º, do Decreto-lei n.º 63/2004).



Cumpra referir que o n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 77/2015, prevê a possibilidade de poderem ser apoiadas outras intervenções para além das elencadas no artigo 6.º, desde que se enquadrem nos objetivos estabelecidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março.

A Portaria n.º 42/2016, de 8 de março, que procede à alteração de regulamento do FFP, veio introduzir algumas alterações na tipologia de ações elegíveis, aumentando o espectro das ações possíveis.

3.1.9 – Execução Financeira

«(...) Quanto à não existência de concursos no âmbito do Eixo V – Investigação, Experimentação e Estudos e, consequentemente, de projetos, o ICNF referiu que a dotação orçamental disponível em 2013 e 2014 não foi suficiente para a integração deste eixo de intervenção, o que face aos valores constantes do quadro anterior não se entende, questionando-se o Instituto sobre esta matéria.»

No ano de 2013, não obstante a receita cobrada ascender a 44,56 milhões de euros, a dotação orçamental disponível para afetar em despesa apenas perfazia o valor de € 13.622.866,00. No ano de 2014, não obstante a receita cobrada ascender a 54,29 milhões de euros, a dotação orçamental disponível para afetar em despesa apenas perfaz o valor de € 15.187.500,00 (€ 12.187.500,00 + € 3.000.000,00). Anexam-se os mapas 7.1 – Controlo orçamental da despesa – que comprovam o referido.

Assim, estando o ICNF autorizado a realizar despesa apenas até àqueles montantes, os Planos de Atividade daqueles anos foram elaborados em conformidade.

O total dos adiantamentos e dos pagamentos efetuados em 2013 e 2014, constante das listagens elaboradas pelo ICNF, não coincide com o total da despesa que consta do mapa de execução orçamental (...)

O valor justificado pelo ICNF (€ 2.089.016,28), relativo a pagamentos ainda efetuados pelo IFAP, não coincide com o valor da divergência apurado em sede de auditoria e refletido no quadro anterior (€ 2.110.016,28), situação que evidencia falhas de controlo.»

Relativamente à diferença de € 21.000,00, cumpre informar que no processo de conciliação de dados realizado periodicamente, entre o DIF e o DAF, aquela diferença foi reconhecida, com identificação das entidades para as quais foram realizadas as transferências. (ver Anexo I)

Assim, fica evidente o procedimento de verificação e controlo interno, contrariamente ao aludido no relato, pelo que entendemos que deve ser retirada a alusão à falha de controlo.

5. Fundo do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor (3.3)

3.3.3 – Apoios concedidos

«Entre o FAHBS e uma associação privada foi celebrado, em 1 de setembro de 2014, um contrato de financiamento do projeto denominado “Implementação do Projeto Geoparque Terras de Cavaleiro”, no valor global de € 141.688,74.

Neste âmbito, o FAHBS procedeu a três pagamentos à entidade beneficiária, em 2 e 29 de outubro e em 27 de novembro de 2014, nos valores de, respetivamente, € 7.317,07, € 3.530,78 e € 48.951,57.

Os apoios concedidos à associação privada deveriam ter sido objeto de publicitação e de reporte à IGF, nos termos previstos nos artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. No entanto, essa publicitação no portal do ICNF só ocorreu no decurso da auditoria, não tendo sido dado cumprimento à obrigação de reporte da informação à IGF.»

De facto, os pagamentos realizados pelo FAHBS aos beneficiários no âmbito dos apoios concedidos foram processados pela Associação de Municípios do Baixo Sabor (AMBS), através da ETG, conforme previsto no protocolo celebrado com aquela entidade. Os valores correspondentes aos pagamentos a realizar aos beneficiários são transferidos do Fundo para a AMBS.



Sobre a situação relatada, nos esclarecimentos prestados pelo ICNF, relativamente ao reporte de informação à IGF, foi referido o seguinte:

«Relativamente aos anos de 2013 e 2014 e no caso dos apoios concedidos pelo FAHBS foram tidos em conta os dados inseridos no GerFip, constatando-se que a Entidade "ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO BAIXO SABOR" não se encontrava abrangida pela Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto, uma vez que, de acordo com a norma, apenas devem ser reportados à IGF e publicitados no sítio na internet das entidades, as subvenções e benefícios públicos indicados naquela Lei n.º 64/2013 cujos beneficiários que sejam "...Pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social..." ou "...entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais" (Cfr. artigo 2.º n.º 1 da Lei n.º 64/2013).»

3.3.5 – Execução Financeira

«Os pagamentos realizados por este Fundo aos beneficiários no âmbito dos apoios concedidos foram processados pela Associação de Municípios do Baixo Sabor (AMBS), através da já referida ETG. Os montantes transferidos pelo Fundo para a AMBS contemplam quer os pagamentos a realizar aos beneficiários quer os custos da ETG. No entanto, verificaram-se diferenças entre o valor da execução do Fundo disponibilizado pelo ICNF e o valor das transferências realizadas para a AMBS,

(...)

Sobre a diferença de € 36.822,47 entre a despesa contabilizada pelo FAHBS e o montante transferido para a AMBS em 2012, o ICNF esclareceu que a mesma respeita a despesas de pessoal (vencimento da Subdiretora do FCNB), no montante de € 36.438,21 e a fornecimentos e serviços externos (combustíveis, comunicações móveis e portagens), no valor de € 413,07, sem mencionar a base legal para essas despesas, no valor de € 36.851,28, superior em € 28,81 ao valor da diferença apurada. Questiona-se por isso o ICNF sobre a legalidade dessas despesas.»

Corrige-se a informação prestada, através do e-mail de 4 de fevereiro de 2016 (ver Anexo III), relativamente ao vencimento da subdiretora do FCNB – onde se lê «36.438,21 €», deve ler-se «36.409,40 €». Pelo que não existe a diferença de € 28,81.

Mais se informa que, o valor de 36.822,47 € foi transferido do ICNF para o FAHBS, no final de 2013, e está incluído no montante de 125.502,66 €, a que se refere o ponto 3, do ofício 67541/2015/GAQ, e também na página 51, do relatório preliminar da auditoria. A situação relativamente a estas despesas, com a devolução ao FAHBS daquele valor, ficou regularizada.

Por último, solicita-se a compreensão de V. Exa para a morosidade na resposta ao requerido por esse Tribunal, sendo que tal facto justifica-se, em primeiro lugar, pela determinação deste Instituto em responder de forma cabal, assertiva e documentada, mas também pelas circunstâncias de escassez de recursos o que requer prazos mais extensos para, segundo exigentes parâmetros de qualidade, cumprir com a missão que está incumbida ao ICNF.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Rogério Rodrigues

Anexo: o citado.