

# **CONTROLO DOS REGIMES EXCECIONAIS PREVISTOS NOS ARTIGOS 107.º E 163.º DA LOE 2019**

---

**Informação n.º 2020/711**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

## Homologação / Despacho

## Despacho

A presente informação evidencia os resultados do controlo do regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível, previsto na LOE 2019, com especial incidência nos impactos financeiros que decorrem da intervenção dos municípios em substituição dos proprietários ou de outros operadores responsáveis.

O regime excecional manteve-se na LOE 2020 (art.124.º e 203.º) e na LOE 2021 (art. 215.º). Sublinho as conclusões relativas à diminuta utilização da linha de crédito de 50 M€ criada para os Municípios (apenas 524 mil euros) e os contributos para eventual revisão do DL n.º 124/2006, de 28 de junho, relativos à efetividade do modelo de fiscalização previsto.

Submeto à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças a presente informação, com sugestão de encaminhamento a Suas Exas. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local (cfr. al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 623/2020, de 17 de janeiro) e o Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território (cfr. al. d) xii) do ponto 3. do Despacho n.º 12149-A/2019, de 18 de dezembro).

A responsável pelo centro de competências do controlo da administração local autárquica (n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril)

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
2021.03.04 11:52:34 Z

## Parecer

Concordo, salientando que:

Em regra, os municípios incluídos na amostra não cumprem o regime legal previsto no DL n.º 124/2006, de 28 de junho e na LOE 2019, em especial no que respeita ao exercício das competências de fiscalização e à substituição dos proprietários e outros produtores florestais e na realização dos trabalhos de gestão de combustível.

A inoperância verificada promove a não arrecadação de receitas com origem em contraordenações resultantes da infração do regime legal e potencia a assunção de encargos financeiros face à aplicação de coimas pela GNR, com implicações na situação financeira das Autarquias.

Inspetora de Finanças  
Diretora  
(em substituição)

Assinado de forma digital por  
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE  
Dados: 2021.03.04 10:56:39 Z

**INFORMAÇÃO: N.º 711/2020**

**Proc. N.º 2020/238/A9/499**

**ASSUNTO:** Controlo dos regimes excecionais previstos nos artigos 107.º e 163.º da LOE 2019

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Fundamento**

Em cumprimento do estabelecido na Informação nº 2020/442 da IGF – Autoridade de Auditoria, foi realizada a presente ação tendo por finalidade o controlo dos regimes excecionais previstos nos artigos 107.º e 163.º da Lei de Orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019) <sup>1</sup>.

Face à finalidade do trabalho e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) O cumprimento do regime de endividamento previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro apenas por força da aplicação do artigo 107.º da LOE 2019. A falta de fiabilidade da informação reportada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para efeitos de aferição da dívida total de operações orçamentais afeta a avaliação da situação financeira dos municípios abrangidos, na perspetiva da prestação de contas e dos efeitos da eventual ultrapassagem dos limites legais.
- b) A inobservância do regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível previsto no artigo 163.º da LOE 2019 com repercussões negativas na situação financeira dos municípios, por via da eventual falta de arrecadação de receitas de contraordenações e/ou do pagamento de despesas relativas a coimas aplicadas às Autarquias pelas entidades fiscalizadoras, designadamente, a Guarda Nacional Republicana (GNR) e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).
- c) A inexistência de procedimentos de controlo interno que assegurem, designadamente, a efetiva aplicação dos montantes das subvenções nas finalidades públicas que justificaram a criação deste regime excecional.

Anexo 1

### **1.2. Objetivo principal, subquestões e âmbito**

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é a seguinte:

**Os regimes excecionais previstos nos artigos 107.º e 163.º da LOE 2019 estão a ser cumpridos pelos municípios?**

Para o efeito, foram definidas as seguintes subquestões:

- a) Qual o impacto da aplicação do artigo 107.º da LOE 2019 no cumprimento do regime da dívida total de operações orçamentais dos municípios?

---

<sup>1</sup> Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

- b) O regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível previsto na LOE 2019 foi cumprido pelos municípios afetados pelos incêndios de grandes dimensões ocorridos em 2017 e 2018 e os montantes das subvenções públicas recebidas foram aplicados nos fins a se destinavam?
- c) O sistema de controlo interno, nomeadamente no que respeita ao modelo de governação e à identificação de responsáveis, mostra-se adequado para garantir o cumprimento do regime previsto nos artigos 107.º e 163.º da LOE 2019?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu o ano de 2019, tendo o ciclo de realização decorrido entre agosto e novembro de 2020.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito nacional e abrangeu a atuação, em especial, dos serviços responsáveis pela área financeira e pela proteção civil das autarquias locais selecionadas na amostra.

### **1.3. Metodologia**

O trabalho realizado seguiu a metodologia aprovada na Informação n.º 2020/442, com a profundidade julgada adequada às circunstâncias e englobou, de um modo geral, a/o:

- a) Definição da amostra dos Municípios;
- b) Inquérito dirigido às Autarquias com o objetivo de recolher os dados necessários à emissão de um juízo de auditoria, tendo por base um conjunto de mapas específicos;
- c) Confirmação dos dados, através de entrevistas a dirigentes e trabalhadores das entidades;
- d) Análise da informação prestada diretamente pelas Autarquias e/ou extraída do respetivo site oficial, bem como do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais da DGAL;
- e) Avaliação comparativa (benchmarking) do comportamento dos vários municípios nesta matéria;
- f) Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Breve caracterização do objeto da ação**

As alterações climáticas e os fenómenos atmosféricos extremos têm potenciado a ocorrência de incêndios de grandes dimensões cujas nefastas consequências afetaram de forma particular a população de determinados concelhos e têm aumentado significativamente o risco orçamental para as autarquias locais abrangidas, pelo facto de o seu impacto financeiro, de difícil estimação, influenciar negativamente a trajetória de sustentabilidade das finanças locais.

Para mitigação das consequências dos incêndios de grandes dimensões <sup>2</sup> ocorridos em 2017 e 2018,

---

<sup>2</sup> Segundo o n.º 2 do artigo 107.º do LOE 2019, "(...) são considerados como incêndios de grandes dimensões os incêndios rurais em que se verifique uma área ardida igual ou superior a 4500 hectares ou a 10% da área do concelho atingido, aferida

os municípios afetados tiveram necessidade de contrair dívida destinada exclusivamente à recuperação de áreas, equipamentos e outras infraestruturas danificadas, tendo a LOE 2019<sup>3</sup> permitido que os limites do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>4</sup>, relativos à dívida total de operações orçamentais, pudessem ser ultrapassados em montante correspondente à dívida contraída com aquela finalidade específica.

Sobre a defesa da floresta em relação à ocorrência de incêndios, o Decreto-Lei (DL) n.º 124/2006, de 28 de junho, definiu um conjunto de medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI), determinando as regras aplicáveis à gestão de combustível, nomeadamente, nas redes secundárias das faixas de gestão de combustível e atribuindo às câmaras municipais competência para a sua fiscalização.

Neste sentido, a LOE 2019 estabeleceu<sup>5</sup> um regime excecional para aquele ano relativo às redes secundárias de faixas de gestão de combustível face ao previsto no citado DL, segundo o qual, em caso de não cumprimento da obrigação de gestão de combustível por parte dos proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços rurais e outros proprietários ou produtores florestais<sup>6</sup>, os municípios são obrigados a realizar os trabalhos de gestão de combustível até 31 de maio de cada ano, substituindo-se aos incumpridores que, posteriormente, devem ressarcir a autarquia das despesas efetuadas.

Segundo aquele regime, os municípios também estavam obrigados a aprovar ou atualizar até 31 de março de 2019 o seu Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) devendo, em caso de incumprimento, ser retido pela DGAL, no mês seguinte, 20% do duodécimo das respetivas transferências correntes do Fundo de Equilíbrio Financeiro.

Acresce, ainda, que foi criada pelo Estado uma linha de crédito no montante de 50 M€<sup>7</sup> para exclusiva aplicação em subvenções reembolsáveis aos municípios que tivessem necessidade de suportar diretamente a despesa com as redes secundárias de faixas de gestão de combustível previstas naquele regime.

Considerando a materialidade e o risco das referidas subvenções, bem como o interesse público subjacente à confirmação da efetiva aplicação das verbas naquelas finalidades específicas, é relevante proceder ao controlo da legalidade e efetividade da aplicação, pelos municípios abrangidos, do referido regime especial.

Por fim, é de realçar que os referidos regimes continuam consagrados na LOE 2020<sup>8</sup> e na proposta de

---

*através do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais (SGIF) ou do Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais."*

<sup>3</sup> À semelhança do previsto no artigo 153.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018).

<sup>4</sup> Relativos à obrigação de redução de 10% do excesso ou à impossibilidade de aumentar mais de 20% da margem disponível em caso de, respetivamente, ultrapassagem ou cumprimento do limite da dívida total de operações orçamentais previsto no n.º 1 do artigo 52.º daquela Lei.

<sup>5</sup> No respetivo artigo 163.º.

<sup>6</sup> Nos termos previstos no n.º 2 do artigo 15.º do DL n.º 124/2006, de 28 de junho.

<sup>7</sup> Através do DL n.º 22/2018, de 10 de abril.

<sup>8</sup> Cfr. artigos 124.º e 203.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

LOE 2021, o que confirma a atualidade e a pertinência do controlo destas matérias.

## **2.2. Seleção da amostra**

O regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível é aplicável a todos os municípios portugueses, porém o âmbito de aplicação do artigo 107.º da LOE 2019 cinge-se apenas àqueles onde ocorreram incêndios de grandes dimensões nos anos 2017 e 2018.

Assim, por forma a delimitar o âmbito de intervenção e atendendo a critérios de risco, oportunidade e materialidade associados ao desenvolvimento da atividade desta Autoridade de Auditoria, foram selecionados os 58 municípios abrangidos pelas Resoluções de Conselho de Ministros (RCM) n.ºs 101-B/2017, de 12 de julho <sup>9</sup> e 148/2017, de 2 de outubro <sup>10</sup>. Todavia, no decurso da ação, e após diversas tentativas para obtenção de informação, duas <sup>11</sup> dessas autarquias não facultaram a informação solicitada, pelo que o trabalho foi elaborado tendo por base uma amostra de 56 municípios.

Anexo 2

## **2.3. Impacto da aplicação do artigo 107.º da LOE 2019**

**2.3.1.** Face aos dados recolhidos, dos 56 selecionados, apenas dois <sup>12</sup> apresentavam, no final de 2019, um *stock* de dívida contraída destinada exclusivamente à recuperação de áreas, equipamentos e outras infraestruturas afetadas pelos incêndios de grandes dimensões ocorridos em 2017 e 2018, que ascendia a apenas 46 373 euros.

No entanto, no âmbito do reporte dos dados relativos ao endividamento municipal efetuado à DGAL, nenhum dos dois municípios reportou essa informação, pelo que o respetivo montante não foi expurgado da dívida total de operações orçamentais relevando, assim, para aferição do respetivo limite legal <sup>13</sup>.

Anexo 3

Desta forma, na amostra, a aplicação do artigo 107.º da LOE 2019 não teve qualquer impacto no cumprimento do regime de endividamento previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

## **2.4. Regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível previsto na LOE 2019**

**2.4.1.** Às câmaras municipais também compete a fiscalização e o levantamento de autos de contraordenação no âmbito do estabelecido no DL n.º 124/2006, de 28/06 <sup>14</sup> e na LOE 2019 <sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Que reconhece como “condições excecionais” os incêndios florestais de 17/06/2017.

<sup>10</sup> Que reconhece como “condições excecionais”, os incêndios florestais ocorridos o que venham a ocorrer em 2017, em que se verifique uma área ardida igual ou superior a 4500 ha ou 10% da área do concelho (aferida através do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais ou pelo Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais).

<sup>11</sup> Municípios de Ribeira de Pena e da Marinha Grande.

<sup>12</sup> Municípios da Guarda e de Monchique.

<sup>13</sup> Facto que, no entanto, não teve qualquer influência na aferição do cumprimento do limite, pois ambos os Municípios apresentavam substanciais margens de endividamento.

<sup>14</sup> Cfr., em especial, os artigos 37.º, 38.º e 40.º.

<sup>15</sup> Cfr., artigo 163.º.

**2.4.2.** Do trabalho realizado verificamos que 29% dos Municípios não exerceram as competências previstas no quadro legal e 34% apenas o fizeram parcialmente, como se observa na figura seguinte:

**Figura 1 – Exercício das competências previstas do DL n.º 124/2006**

Número de Municípios	Total		Com freguesias prioritárias			Sem freguesias prioritárias		
	N.º	% no total	N.º	% no total	% da amostra	N.º	% no total	% da amostra
(1)	(2)	(3)=(2)/Σ(2)	(4)	(5)=(4)/Σ(4)	(6)=(4)/(2)	(7)	(8)=(7)/Σ(7)	(9)=(7)/(2)
<b>Exerceram</b> as competências previstas no DL n.º 124/2006, de 28/06	21	38%	15	34%	71%	6	50%	29%
<b>Exerceram parcialmente</b> as competências previstas no DL n.º 124/2006, de 28/06	19	34%	16	36%	84%	3	25%	16%
<b>Não exerceram</b> as competências previstas no DL n.º 124/2006, de 28/06	16	29%	13	30%	81%	3	25%	19%
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100%</b>	<b>44</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>	<b>21%</b>

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 4

De facto, dos 56 apenas 21 (38%) exerceram as competências previstas em sede de fiscalização e instrução de processos de contraordenação, num contexto em que a LOE 2019 reforçou a intervenção municipal e duplicou o valor das coimas previstas para as infrações dessa natureza.

Os procedimentos adotados pelas 19 Autarquias que exerceram parcialmente as suas competências neste âmbito têm uma natureza essencialmente preventiva e não corretiva, cingindo-se à promoção de ações de sensibilização e de esclarecimento à população em geral sobre a obrigatoriedade da gestão de combustíveis e à formação de parcerias com o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), junto da Guarda Nacional Republicana, assumindo este o papel de fiscalizador, levantando e instruindo os autos de contraordenação.

Esta situação reflete o elevado grau da inércia dos Municípios nesta matéria, situação que não seria expetável especialmente naqueles que abrangem freguesias consideradas prioritárias nos termos do Despacho n.º 744/2019, de 17 de janeiro, mas, na realidade, cerca de 30% desses municípios não encetaram diligências no âmbito das suas competências conforme previsto no SNDFCI.

O referido diploma definiu as orientações no domínio da fiscalização, em especial identificando as áreas prioritárias a ter em consideração, referindo expressamente que “(...) a definição destas prioridades não isenta os agentes fiscalizadores do cumprimento de todas as disposições previstas no SNDFCI, designadamente não limita o seu âmbito de fiscalização às áreas e períodos referidos.”. Porém, o que se verificou é que nem sequer para estas áreas os municípios direcionaram a sua intervenção.

Entre aqueles que exerceram as suas competências (21) apenas 13 (62%) levantaram e instruíram autos e processos de contraordenação no seguimento de infrações ao quadro legal em apreço. Da análise aos respetivos dados resultou o seguinte:

**Figura 2 – Autos e processos de contraordenação levantados, instruídos e decididos pelos municípios**

N.º de autos				
Levantados	Instruídos	Decidido-arquivamento	Decidido-admoestação	Em curso no final de 2019
157	140	80	2	75

  

Processos de contraordenação						
Levantados (n.º)	Coimas (€)		Situação do processo no final de 2019 (n.º)			
	Aplicadas	Cobradas	Por pagar	Paga	Anulada ou arquivada	Sem indicação
74	6 640,00	560,00	45	1	11	17

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 4

Dos 157 autos levantados no ano de 2019:

- ✓ 80 foram arquivados (51%) e 75 (48%) ainda se mantinham em curso;
- ✓ 74 (47%) deram origem a processos de contraordenação, no âmbito dos quais apenas um município <sup>16</sup> aplicou coimas (11) no valor de 6 640 euros, tendo sido cobrada apenas uma (560 euros).

Tais dados evidenciam a reduzida eficácia dos municípios em matéria de contraordenações desta natureza que se materializa num escasso impacto financeiro, não obstante o agravamento previsto na LOE 2019.

De realçar que subjacente ao levantamento dos autos indicados esteve não só a violação do DL n.º 124/2006 de 28 de junho, em especial os n.ºs 2 e 10 do artigo 15.º <sup>17</sup> (que abrangem 67% das situações), mas também dos regulamentos municipais que disciplinam a atuação dos munícipes nesta matéria.

Anexo 4

**2.4.3.** De acordo com o regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível previsto na LOE 2019 <sup>18</sup>, os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços rurais eram obrigados a efetuar a sua limpeza até 15 de março. Em caso de incumprimento, as câmaras municipais teriam, até 31 de maio de 2019, de garantir a realização de todos os trabalhos de gestão de combustível, devendo substituir-se aos proprietários e outros produtores florestais, procedendo à gestão de combustível prevista na lei, mediante comunicação e, na falta de resposta em cinco dias, por aviso a afixar no local dos trabalhos.

No ano 2019, a atuação do conjunto dos 56 municípios analisados foi a seguinte:

<sup>16</sup> Município de Vila Nova de Poiares.

<sup>17</sup> Que tipificam os procedimentos obrigatórios a adotar no âmbito das redes secundárias de faixas de gestão de combustível, em especial dos titulares de terrenos confinantes com edifícios inseridos em espaços florestais ou próximos de aglomerados populacionais.

<sup>18</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 163.º.

**Figura 3 – Ponto de situação dos autos levantados pelo município ou por outras entidades competentes**

Descrição	Número	% autos
<b>Autos levantados pelo Município ou por outras entidades competentes</b>	<b>835</b>	<b>100%</b>
Notificações efetuadas ao proprietário	494	59%
Situações em que a limpeza foi efetuada pelos proprietários	486	58%
Situações em que a limpeza foi efetuada pelo município em substituição dos proprietários	46	6%
Situações de processos mal instruídos e/ou anulados	19	2%
Situações pendentes	92	11%
Situações cujo desfecho não é conhecido	192	23%

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 5

Relativamente a pouco mais de metade (58%) das situações identificadas que deram lugar ao levantamento de autos, os municípios notificaram os proprietários para procederem à limpeza dos terrenos, procedimento que surtiu efeito, pois quase todos (98%) encetaram diligências, de forma voluntária, nesse sentido.

Porém, em 284 casos (34%) os municípios informaram que os processos continuavam pendentes no final do ano ou desconheciam o ponto de situação dos mesmos<sup>19</sup>, tendo apenas um quarto dos municípios (14) realizado os trabalhos necessários em substituição dos proprietários em 46 (6%) terrenos.

Três dos municípios que se substituíram aos proprietários (nove situações) não apuraram o custo que incorreram com a realização dos trabalhos de limpeza<sup>20</sup>. Nas restantes situações, os custos suportados foram os seguintes:

**Figura 4 – Trabalhos de gestão de combustível realizados em substituição dos infratores**

Descrição	Situações		Montante	
	N.º	%	Valor	%
<b>Custo suportado pelos municípios</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>53 366 €</b>	<b>100%</b>
Notificações remetidas ao infrator para ressarcir o município	18	49%		
Custo ressarcido pelos proprietários	6	16%	10 150 €	19%
Certidões de dívida emitidas	3	8%	6 037 €	11%
Processos de execução fiscal instaurados	0	0%	0 €	0%

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 5

Os municípios que executaram os trabalhos de gestão de combustíveis em substituição dos proprietários nem sequer notificaram metade dos infratores para os ressarcir dos custos incorridos e

<sup>19</sup> O que acontece especialmente nos casos em que os autos são levantados pela GNR.

<sup>20</sup> Os municípios alegaram não dispor dessa informação designadamente pelo facto de o subsistema da contabilidade de custos ainda não estar a funcionar em pleno.

dos que foram notificados apenas seis entregaram nos cofres municipais o correspondente a 36% do valor total. Acresce que, apesar dos proprietários não efetuarem o pagamento a que estavam obrigados somente três autarquias emitiram as respetivas certidões de dívida e nenhuma instaurou qualquer processo de execução fiscal tendo em vista a arrecadação das receitas desta natureza.

**2.4.4.** Por sua vez, 20 municípios apesar de terem detetado infrações não levantaram qualquer auto de contraordenação pelo facto de não conseguirem identificar os respetivos proprietários nas seguintes situações:

**Figura 5 – Infrações que não deram origem a levantamento de auto por falta de identificação dos proprietários**

Total	Situações identificadas					Situações em que o Município não procedeu à limpeza		
	Com informação a sustentar a impossibilidade de identificação do proprietário		Situações em que o Município procedeu à limpeza			Nº	%	Motivo
	N.º	%	Nº	% total	Custo (€)			
159	64	40%	16	10%	88 151 €	110	77%	Não indicaram o motivo
						23	16%	Por falta de meios próprios materiais e humanos e indisponibilidade tempestiva dos prestadores de serviços
						6	4%	Têm diligências em curso para identificação dos proprietários
						4	3%	A limpeza foi entretanto efetuada por terceiros
<b>TOTAL</b>						<b>143</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 6

Embora os municípios iniciem procedimentos associados às diligências necessárias em 40% das situações identificadas (designadamente mediante a afixação de editais com o objetivo raramente atingido de identificar os proprietários infratores), depois apenas em 10% dos casos se substituíram aos proprietários nos trabalhos de limpeza das faixas de gestão do combustível, suportando um custo de 88 150 euros.

Apesar de 3% (4) dos imóveis terem sido, entretanto, limpos, as restantes situações (139, que corresponde a 87% do total) não tiveram a intervenção de nenhuma entidade mantendo-se o estado de necessidade de limpeza e, por conseguinte, o risco de incêndio.

Em mais de três quartos (77%) dos casos não foi indicado qualquer motivo que justificasse a inação identificada. Nos restantes, as autarquias indicaram como causa principal a ausência de recursos próprios materiais e humanos e/ou a indisponibilidade tempestiva dos prestadores deste tipo de serviços (16% das situações).

Na tentativa de ultrapassar este obstáculo (desconhecimento dos proprietários), o Governo lançou em 2020, tendo por base a experiência dum projeto piloto iniciado em 2017 em 10 concelhos que registaram grandes incêndios, um Programa para a expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada em mais 153 municípios do Centro e Norte do país<sup>21</sup>, através de uma plataforma informática, onde os proprietários que pretendam regularizar os registos das suas propriedades

<sup>21</sup> Que têm pouca ou nenhuma informação cadastral de terrenos rústicos.

depositam a informação de que dispõem, incluindo a georreferenciação das mesmas. O conhecimento desta informação é especialmente relevante para a atuação dos municípios em matéria de ordenamento do território, mas também, como resulta do exposto anteriormente, na prevenção dos incêndios florestais.

**2.4.5.** No seguimento do já referido, segundo as autarquias, a sua inexpressiva intervenção na execução dos trabalhos resulta especialmente da falta de recursos materiais e humanos e não propriamente de recursos financeiros.

Aliás, à linha de crédito (50 M€) criada pela LOE 2019 <sup>22</sup>, para exclusiva aplicação em subvenções reembolsáveis aos municípios para fazer face a despesas com as redes secundárias de faixas de gestão de combustível, apenas aderiram três autarquias <sup>23</sup> onde ocorreram incêndios de grandes dimensões nos anos de 2017 e 2018, que contrataram e utilizaram um capital de 524 mil euros e tinham, no final de 2019, um *stock* em dívida de 496 mil euros <sup>24</sup>.

Anexo 7

O reembolso dos respetivos créditos concedidos deveria ser realizado, prioritariamente, através das receitas obtidas com a gestão da biomassa sobrança da limpeza efetuada em substituição dos proprietários e outros produtores florestais ou do produto dos processos de execução coerciva resultantes das dívidas daqueles <sup>25</sup>. Porém, dada a inoperância (cfr. ponto 2.4.2.), dos municípios aderentes apenas um <sup>26</sup> obteve receitas desta natureza no montante de 494 euros, pelo que o serviço da dívida destes empréstimos acaba por ser pago com recurso a receitas próprias dos municípios.

**2.4.6.** Os próprios municípios, caso incumpram o quadro legal em matéria de limpeza das redes secundárias de faixas de gestão (quer por via da falta de limpeza dos imóveis da sua responsabilidade, quer da responsabilidade de outros nos quais, por inação, não os substituíram) <sup>27</sup>, também estão sujeitos ao regime sancionatório previsto no DL n.º 124/2006, de 28 de junho.

Neste âmbito, aos 56 municípios analisados foram levantados os seguintes autos de contraordenação:

**Figura 6 – Autos de contraordenação levantados aos municípios**

Entidade que levantou o auto (n.º)			Legislação infringida		Coimas (€)		
GNR	ICNF	Outras	%	DL n.º 124/2006, de 28/06	Aplicadas	Pagas	Prescritas
114	0	0	74%	Alínea a) do nº 1 e n.ºs 2, 10 e 13 do artigo 15.º	192 000 €	14 400 €	0 €
40			26%	Outras ou sem menção exata da norma	54 400 €	0 €	0 €
<b>154</b>			<b>100%</b>		<b>246 400 €</b>	<b>14 400 €</b>	<b>0 €</b>

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

<sup>22</sup> Cfr. n.º 13 do artigo 163.º.

<sup>23</sup> Municípios de Mangualde, Vagos e Sardoal.

<sup>24</sup> Montante que inclui uma transferência efetuada pelo Município do Sardoal, no montante de 87 988 euros, que foi efetuada para uma conta bancária incorreta, mas cuja regularização ocorreu no decurso do ano 2020.

<sup>25</sup> Cfr. n.º 14 do artigo 163.º da LOE 2019.

<sup>26</sup> Município do Sardoal.

<sup>27</sup> Previsto, em especial, no artigo 15.º do DL n.º 124/2006, de 28/06.

Anexo 8

Os autos foram levantados exclusivamente pela GNR a 19 municípios, sendo que em apenas dois <sup>28</sup> se registaram 62% das infrações identificadas.

A falta de limpeza junto da rede viária, dos aglomerados populacionais e dos parques de campismo representam 74% da totalidade das infrações e as coimas aplicadas ascenderam a 192 000 euros, mas apenas se encontravam pagas, no final de 2019, 10 coimas no valor de 14 400 euros.

Dos 144 processos pendentes, 79 (55%) encontravam-se, no final de 2019, a aguardar decisão da defesa escrita apresentada pelas diferentes autarquias e 65 (45%) relativos ao Município do Fundão, não obstante se reportarem a situações daquele exercício, só foram rececionados em 2020.

Estes resultados contrastam com o referido no ponto 2.4.2., em que algumas autarquias informaram não registar situações de incumprimento, mas depois a eles próprios são levantados autos, como é o caso do Município do Fundão.

Esta situação evidencia que da inação dos municípios ao nível da substituição dos proprietários na intervenção nas faixas de gestão de combustível em espaços florestais resultam encargos financeiros para erário público que seriam evitados casos cumprissem o quadro legal nesta matéria.

Anexo 8

**2.4.7.** Segundo o regime excecional a que já aludimos previsto na LOE 2019, os municípios também estavam obrigados a aprovar ou atualizar até 31 de março de 2019 o seu PMDFCI <sup>29</sup> e, em caso de incumprimento, a DGAL devia, no mês seguinte, reter 20% do duodécimo das respetivas transferências correntes do Fundo de Equilíbrio Financeiro.

No conjunto dos municípios analisados verificamos que todos tinham elaborado o PMDFCI que se encontravam nas seguintes circunstâncias:

**Figura 7 – Ponto de situação dos PMDFCI**

PMDFCI não atualizado até 31 de março de 2019				PMDFCI em vigor final 2019			
N.º	Retenções efetuadas pela DGAL nas transferências correntes do FEF			Sim		Não	
	N.º	%	Valor (€)	N.º	%	N.º	%
5	1	20%	13 000 €	47	84%	9	16%

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

<sup>28</sup> Municípios de Castelo Branco e do Fundão.

<sup>29</sup> O DL n.º 156/2004 de 30/06, que foi o primeiro diploma legal que estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração dos PMDFCI, definia que os planos fossem executados pelas diferentes entidades envolvidas e pelos proprietários e outros produtores florestais, aprovados pela Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios, e a sua gestão e coordenação competia aos municípios. O artigo 10.º do DL n.º 124/2006, de 28/06, acrescentou que os Planos deviam ser elaborados em conformidade com o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (aprovado pela RCM nº 65/2006, de 26/05) e com os respetivos Planos Regionais de Defesa da Floresta contra Incêndios. No seguimento do Despacho n.º 4345/2012, de 27/03, que homologa o regulamento dos PMDFCI, é publicado o guia técnico para a elaboração dos planos de 2ª geração, estabelecidos para um período de vigência de 5 anos contados a partir da data de aprovação pela entidade competente, atualmente o ICNF. Com o Despacho n.º 443-A/2018, de 9/01 é atualizado o referido regulamento iniciando-se a elaboração dos planos de 3ª geração.

Apesar de em 5 municípios (20%) o PMDFCI não ter sido atualizado até à data limite imposta na LOE 2019<sup>30</sup>, a DGAL apenas efetuou retenções nas transferências correntes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) a um<sup>31</sup>, no valor de 13 000 euros.

No final de 2019, já eram 9 as autarquias cujo plano se encontrava desatualizado. O atraso na elaboração e aprovação dos planos decorre, segundo a informação prestada, do facto da gestão do processo que envolve os municípios e ICNF ser na maior parte dos casos muito morosa.

**2.4.8.** Os PMDFCI definem as ações necessárias, nomeadamente ao nível da prevenção, mas também a previsão e programação integrada das intervenções das várias entidades envolvidas. De facto, uma parte das ações dos PMDFCI compete a outras entidades que não as autarquias e outras são de responsabilidade partilhada, não sendo muitas vezes claro quando inicia e termina a responsabilidade de cada uma e, na generalidade dos casos, não são implementados procedimentos que permitam efetuar uma avaliação global da sua execução física e financeira.

Por força do exposto, os municípios quando questionados sobre o grau de execução da área (ha) nas redes secundárias de faixas de gestão de combustível intervencionada face ao previsto nos respetivos planos, apontaram muitas dificuldades em facultar a informação. Porém, atendendo aos dados reportados, a relação entre os trabalhos planeados e os executados, no ano de 2019, foi a seguinte:

**Figura 8 – Áreas de intervenção no âmbito da gestão de combustíveis (ha)**

Indicadores relativos à taxa de execução	Responsabilidade do Município			Responsabilidade dos respetivos proprietários ou produtores florestais	
	Planeado	Intervencionado	% execução	Não intervencionada pelos próprios	Intervencionada pelo Município
<b>Total</b>	<b>14 823,30</b>	<b>8 665,20</b>	<b>58%</b>	<b>2 909,82</b>	<b>229,02</b>
Média total	264,70	154,74	58%	51,96	4,16
Média (excluindo planeamento nulo)	308,82	163,49	53%	290,98	14,31
Máximo	3,88	120,00	3093%	1 197,52	69,00
Mínimo (não nulo)	2 505,65	49,90	2%	0,00	0,00

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Em média, os municípios executaram apenas 58% da área que estava prevista intervencionar nos respetivos planos. Ainda que os resultados apresentem uma variância muito significativa, uma vez que a taxa de execução vai desde os 0% até 3093%<sup>32</sup>, confirmam o desrespeito das regras estabelecidas no quadro legal e, em particular, na LOE 2019.

## 2.5. Sistema de controlo interno

**2.5.1.** Todos os municípios inquiridos dispõem de Norma de Controlo Interno, mas apenas 11 (20%)

<sup>30</sup> Cfr. n.º 7 do artigo 163.º.

<sup>31</sup> Município de Penacova, em resultado do previsto n.º 8 do artigo 163.º.

<sup>32</sup> Alguns municípios não apresentam qualquer previsão para 2019 (principalmente aqueles cujo Plano de 2ª geração vigorou apenas em parte do ano), mas limpam dezenas de hectares de terrenos.

dispõem de procedimentos escritos específicos relativos aos trabalhos a desenvolver no âmbito das redes secundárias de faixas de gestão de combustível, como se indica:

**Figura 9 – Documentos escritos que contemplem procedimentos de controlo interno no âmbito das redes secundárias de faixas de gestão de combustível**

Sim		Não		Não respondeu	
N.º	%	N.º	%	N.º	%
11	20%	41	73%	4	7%

Fonte: Dados facultados pelos municípios e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 10

Assim, 73% das autarquias afirmaram não possuir qualquer referência nas suas normas de controlo interno, ou outro documento<sup>33</sup>, que contemplem os procedimentos necessários a adotar nesta área de atuação.

### 3. CONCLUSÕES

**3.1.** A ação de controlo permitiu concluir que a generalidade dos municípios não exerceu as competências de fiscalização previstas no DL n.º 124/2006, de 28 de junho, e na LOE 2019, evidenciando níveis de ação muito reduzidos e ineficazes em matéria de contraordenações desta natureza, que se materializaram num escasso retorno financeiro (560 euros), não obstante o agravamento das coimas previsto na LOE 2019.

Pontos 2.4.1. e 2.4.2.

**3.2.** Verificou-se a inação dos Municípios no cumprimento do regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível previsto na LOE 2019, em substituição dos proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detinham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços rurais, não contribuindo, assim, para a mitigação do respetivo risco de incêndio.

Nas situações de intervenção (6%), as autarquias não tiveram, em regra, uma atitude pró-ativa com o objetivo de serem ressarcidas do valor dos encargos suportados, tendo apenas em casos excecionais emitido as respetivas certidões de dívida e nenhuma instaurou qualquer processo de execução fiscal. À não cobrança das referidas receitas acrescem, ainda, os encargos financeiros para o erário público, resultantes dos autos levantados aos municípios, pela GNR, que seriam evitados caso cumprissem o respetivo quadro legal.

Pontos 2.4.3., 2.4.4. e 2.4.6.

**3.3.** Segundo decorre da análise às respostas dos municípios inquiridos, a inexpressiva intervenção destas entidades na execução dos trabalhos para o cumprimento do regime excecional das redes de faixas de gestão de combustível resulta especialmente da falta de recursos materiais e humanos, mas não da falta de recursos financeiros. A ação de controlo evidenciou que a linha de crédito criada ao abrigo da norma da LOE 2019, no montante de 50 M€, teve uma reduzida adesão, pois apenas três das 56 autarquias potencialmente abrangidas contrataram e utilizaram um capital de 524 mil euros.

<sup>33</sup> Nalguns casos, os procedimentos estão definidos em planos operacionais municipais, atas de reunião ou editais.

Ponto 2.4.5.

**3.4.** Todos os municípios elaboraram o Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios, mas cinco (20%) não o atualizaram até à data limite de 31 de março de 2019 definida na LOE 2019, tendo a DGAL efetuado retenções nas transferências correntes do FEF a um deles, no valor de 13 000 euros.

Na generalidade dos casos, apurou-se que não foram implementados procedimentos que permitam efetuar uma avaliação global da execução física e financeira do referido Plano Municipal, pelo que não estão reunidas as condições que permitam quantificar o seu contributo na redução das ignições ou área ardida e que constituía o objetivo fundamental da intervenção estratégica municipal ao nível da defesa da floresta contra incêndios.

Pontos 2.4.7. e 2.4.8.

**3.5.** A maioria dos municípios não adaptou o seu Sistema de Controlo Interno, nomeadamente no que respeita ao modelo de governação e à identificação de responsáveis, para garantir o cumprimento dos regimes previstos nos artigos 107.º e 163.º da LOE 2019, não existindo evidência da aprovação de normas avulsas ou de alteração de regulamentos já existentes.

Pontos 2.5.1.

**3.6.** Em face das conclusões que antecedem, a ação de controlo realizada junto dos municípios da amostra abrangidos pelos regimes excecionais previstos nos artigos 107.º e 163.º da LOE 2019 evidenciou que os mesmos se revelaram inoperacionais e improficientes para a concretização dos objetivos para que foram criados.

Ponto 2.3. a 2.4.

#### **4. PROPOSTAS**

Com fundamento nos resultados obtidos na presente ação, e tendo em conta o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais aprovado pela RCM n.º 45-A/2020, de 16 de junho, sugere-se:

- a)** A ponderação da manutenção da continuidade, na próxima LOE, da linha de crédito criada para exclusiva aplicação em subvenções reembolsáveis aos municípios que suportam diretamente a despesa com as redes secundárias de faixas de gestão de combustível.
- b)** A consideração, em eventual revisão do DL n.º 124/2006, de 28 de junho, do modelo de intervenção das várias entidades envolvidas, nomeadamente da Guarda Nacional Republicana e dos municípios, no sentido de clarificar as responsabilidades de cada nível de intervenção, em especial na área da fiscalização no âmbito do referido diploma;
- c)** O reforço do sistema sancionatório, incluindo as penalizações aplicáveis aos particulares ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos inseridos nas redes secundárias de faixas de gestão de combustível;
- d)** Alargar e potenciar a adesão ao Sistema de Informação Cadastral Simplificada em todos os concelhos do território nacional por forma a identificar os proprietários;
- e)** O robustecimento da arquitetura dos PMDFCI de modo a possibilitar a sua monitorização física

e financeira tendo em conta cada entidade responsável pelas intervenções definidas e a apurar os respetivos graus de execução anuais;

- f) A sensibilização dos municípios para incluir, no âmbito dos seus sistemas de controlo interno, normas que prevejam procedimentos de controlo que assegurem a efetividade do cumprimento do regime legal previsto no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

## **5. ENCAMINHAMENTO**

Considerando as propostas anteriores, propõe-se o envio à tutela da presente informação e anexos, com sugestão de encaminhamento a S. E. os Secretários de Estado da Descentralização e da Administração Local e da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território.

À consideração superior,

O Inspetor

**AMÍLCAR SALOMÃO**  
**PIRES SALGADO**  
2021.03.04 10:53:18 Z