



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Manuel Lopes de Figueiredo Pereira

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO

ORDENAMENTO E FLORESTA

VOLUME 1

Dissertação de Manuel Lopes de Figueiredo Pereira, no âmbito do Ordenamento e Floresta, orientada pela Sr<sup>a</sup> Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira, professora universitária na Faculdade de Direito-departamento de Gestão Urbanística.

Mês de maio de 2020

## **ESTRUTURA**

### **Elementos pré-textuais:**

1. Capa
2. Folha de rosto
3. Agradecimentos
4. Resumo e palavras-chave (em português e em Inglês)
5. Lista de siglas e abreviaturas
6. Índice

### **Elementos textuais:**

1. Introdução
2. Corpo do texto
3. Conclusão

### **Elementos pós-textuais:**

1. Bibliografia
2. Jurisprudência
3. Anexos

## **Agradecimentos**

*À minha mulher, pelo apoio incondicional que me deu,*

*Aos meus filhos, por tudo aquilo que igualmente se sacrificaram,*

*Bem como pelo tempo que não lhes pude dedicar,*

*À minha mãe, pelo amor e preocupação que sempre teve,*

*À Carla Susana, pela compreensão pela falta do meu apoio técnico,*

*Ao ilustre advogado, Dr. Mário Janela, pelas horas que não pude dedicar ao período estágio.*

*Ainda um agradecimento especial à Prof<sup>a</sup> Doutora Fernanda Paula Oliveira pela forma cordial e empenhada na orientação que prestou.*

*Aos meus colegas de mestrado pela compreensão que tiveram por sacrificar alguns momentos de convívio. Ainda à minha pequena horta e das centenas de árvores plantadas, às quais devido à sobrecarga do trabalho não lhe tenho dado o devido trato e carinho. Contudo, jamais as esquecerei.*

*A todos, o meu bem haja.*

## **Índice**

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| -Palavras chave.....         | 3           |
| -Índice de abreviaturas..... | 4           |
| -Estrutura do trabalho ..... | Pag 6 a 81  |
| -Anexo.....                  | Pag 82 a 95 |

*Palavras-chave:* ordenamento, urbanismo, planos, programas, instrumentos de gestão, solo, solo rural, solo urbano, classificação, uso, qualificação, discricionariedade, território, regime jurídico, ambiente urbano, edificação, unidades territoriais, aglomerado populacional, cadastro, representação gráfica georreferenciada, baldios, compartes, comunidade local, universo de compartes, servidões de passagem, sistema de informação cadastral, proprietários e outros produtores florestais, rede de infraestruturas de apoio ao combate, rede de pontos de água, rede viária florestal, sobrantes de exploração, aproveitamento dos resíduos, supressão, baldio, assembleias de compartes, ecossistemas florestais, silvopastorícia, gestão florestal, Rede Natura 2000, parques naturais, zonas de risco, pinheiro bravo, eucalipto, fatores bióticos, fatores abióticos, recursos endógenos, explorações agrícolas, pecuárias, florestais, fitossanidade florestal, florestação, arborização, incêndios, bocas de incêndio, queima, queimadas, contrafogo, fogo controlado, fogueira, rescaldo, índice de risco, faixas de gestão de combustível, gestão florestal, sobrantes de exploração, combustão, bioenergia, biomassa, habitats, estrato arbóreo, fitossanitário, fito volume, alterações climáticas, descarbonização, espaços

florestais, mosaico de parcelas de gestão de combustível, povoamento florestal, vegetação, espécies florestais, reserva biogenética, arborização, rearborização, florestas autóctones, montados, limpeza florestal, resíduos.

**Keywords:** planning, urbanism, plans, programs, management tools, soil, rural soil, urban soil, classification, use, qualification, discretion, territory, legal regime, urban environment, building, territorial units, population, registration, georeferenced graphic representation, wastelands, compartments, local community, universe of compartments, easements, cadastral information system, owners and other forest producers, network of support infrastructures to combat, network of water points, forest road network, leftovers of exploitation, use of residues, suppression, wastage, compartment assemblies, forest ecosystems, silvopastoral, forest management, Natura 2000 network, natural parks, risk areas, maritime pine, eucalyptus, biotic factors, abiotic factors, endogenous resources, agricultural holdings, livestock, forestry, forest plant health, afforestation, afforestation, fires, fire hydrants, burning, fires, fire, controlled fire, campfire, aftermath, risk index, fuel management ranges, forest management, exploration leftovers, combustion, bioenergy, biomass, habitats, tree layer, phytosanitary, phyto volume, climate change, decarbonization , forest spaces, mosaic of fuel management plots, forest stand, vegetation, forest species, biogenetic reserve, afforestation, afforestation, autochthonous forests, montados, forest cleaning, waste.

**Índice de abreviaturas:** EU (União Europeia), CRP (Constituição República Portuguesa), LB POTU (Lei de bases da política de ordenamento do território e do urbanismo), PN POT (Plano nacional da política de ordenamento do território), PROT (Plano regional de ordenamento do território), PROF,s (Planos regionais de ordenamento florestal), IGT (Instrumentos de gestão territorial), PT (Plano sectorial), PIMOT (Planeamento intermunicipal de ordenamento do território), PMOT (Plano municipal de ordenamento do território) PDM (Plano diretor municipal), PU (Plano de urbanização), PP (Plano de pormenor), PMOT,s (Planos municipais de ordenamento do território), RAN (Reserva Agrícola Nacional), REN (Reserva Ecológica Nacional), RJIGT (Regime jurídico conservação da natureza e biodiversidade), PEAP,s (Programas especiais de áreas protegidas) ZPE,s (Zonas de proteção especial), LBPF (Lei de bases da política florestal), PEIF,s (Planos específicos de intervenção florestal), Prof,s (Planos regionais de ordenamento do território), PGF,s (Planos de gestão florestal), PEIF,s (Planos específicos de intervenção florestal), ZIF,s (Zonas de intervenção florestal), QEPIC, ICNF (Instituto de conservação da natureza e das florestas), PGF (Planos de gestão florestal), ZIF (Zonas de intervenção florestal), PNDFCI (Plano nacional de defesa da floresta contra incêndios),

DGT (Direção Geral do Território) NIP (Número de identificação prédio), BUPi (Balcão Único do Prédio).

## **ESTRUTURA DO TRABALHO**

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1-Introdução.....                                                                      | 6  |
| <b>2-Capítulo I</b>                                                                    |    |
| 2.1 Breve referência ao direito do ordenamento.....                                    | 7  |
| 2.2 Direito do ordenamento versus direito do urbanismo .....                           | 9  |
| 2.3 Classificação e qualificação dos solos.....                                        | 11 |
| 2.4 Os diferentes planos de ordenamento.....                                           | 17 |
| 2.5 A discricionariedade em geral e a discricionariedade dos planos.....               | 19 |
| 2.6 Regime jurídico dos baldios.....                                                   | 23 |
| 2.7 Sistema de informação cadastral e balcão único do prédio.....                      | 27 |
| <b>3-Capítulo II</b>                                                                   |    |
| 3.1 Espécies florestais em Portugal Continental e seus benefícios.....                 | 29 |
| 3.2 Política florestal nos Estados da União Europeia.....                              | 33 |
| 3.3 A quem compete a gestão florestal ?.....                                           | 35 |
| 3.4 Medidas de proteção da floresta contra incêndios e seu enquadramento<br>Legal..... | 37 |
| 3.5 Rede natural de áreas protegidas e parques naturais.....                           | 46 |
| <b>4-Capítulo III</b>                                                                  |    |
| 4.1 Caso de estudo: A floresta, espécies diversificadas e o eucaliptal.....            | 49 |
| 4.2 Falta limpeza dos sobrantes, agrava o risco incêndios.....                         | 55 |
| 4.3 Regime de arborização – Abordagem ao Decreto Lei nº 96/2013 de                     |    |

|                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 19 de julho e DL 12/2019 de 21 de janeiro.....                                 | 57        |
| 4.4 É possível conciliar a proteção da floresta com a economia .....           | 63        |
| 4.5 Limpeza das florestas.....                                                 | 65        |
| 4.6 Aproveitamento dos resíduos florestais.....                                | 71        |
| 4.8 Risco elevado incêndio com a falta de limpeza do material combustível..... | 74        |
| <b>5-Conclusões finais.....</b>                                                | <b>77</b> |
| <b>Anexo (Conferências &amp; Entrevistas).....</b>                             | <b>82</b> |

## **1-Introdução**

Os factos e os números falam por si. Nunca a floresta e o Planeta estiveram tão ameaçados.

As recentes alterações climáticas, que têm contribuído fortemente para que milhares e milhares de florestas sejam dizimadas anualmente pelos incêndios, com sérios perigos para a saúde pública, levam a que a questão do ordenamento da política dos solos e das florestas seja cada vez mais uma questão prioritária das políticas dos governos e das organizações mundiais que devem ter uma política proativa em prol do desenvolvimento de uma floresta sustentável que nos possa devolver o oxigénio. Por outro lado, os incêndios cujas ignições têm sido cada vez mais intensas e demolidoras terão que ser combatidos quer com uma correta e adequada política que coordene, que incentive, que fiscalize e que puna os infratores e ao mesmo tempo articule as suas ações com os diversos agentes quer a nível dos serviços florestais, da proteção civil, do serviço nacional de bombeiros, dos municípios e muito concretamente das freguesias, as quais terão que ser estar sempre na linha da frente, como elemento de proximidade.

Os acontecimentos recentes que não se circunscrevem só ao território de Portugal Continental, mas também na Região Autónoma da Madeira, como a várias regiões de Espanha, com maior incidência na Galiza, na Califórnia, (EUA), na Austrália e até em França e sobretudo na Amazónia, ilustram que o problema é transacional e terá que haver uma política única florestal, não só nos Estados da União Europeia, como a nível mundial.

De facto, o clima mudou radicalmente. Já não temos os Invernos rigorosos de outrora, mas também não temos os Verões de antigamente. A Primavera é irregular, ou chove muito, ou faz muito calor, ora faz demasiado frio. O Outono mais parece um prolongamento do Verão que tem sido ameno,

contrastando com períodos de aquecimento rápida com ondas de calor difíceis de suportar. É caso para dizer que o ser humano não aguenta tais amplitudes térmicas, ou seja as elevadas diferenças entre a temperatura mínima e máxima, pois são evidentes as mudanças bruscas de dia para a noite e no próprio dia. De um dia para o outro já se verificaram diferenças na ordem dos 20 graus celsius.

Muitas espécies agrícolas estão em risco, bem como muitas espécies florestais. Um milhão de espécies estão em risco de desaparecer. Os agricultores queixam-se de que as árvores não dão fruto, muito devido à fitossanidade.<sup>1</sup> Assistimos a um aumento cada vez maior da desertificação dos solos e a falta de água tem assustado muitas regiões do país e do planeta. **A amazónia deixará de ser o pulmão do mundo se nada for feito a muito curto prazo e não forem decretadas medidas que protejam a sua floresta.**

Com a floresta a desaparecer e com a demora na sua reflorestação, a saúde vegetal e animal correm sérios riscos e nesta luta contra o tempo há que tomar medidas a nível transversal e global.

Será importante por isso o contributo que os sistemas de gestão florestal e de uso agrícola do solo podem dar para a redução global das emissões de carbono, sendo por isso necessárias e urgentes políticas integradas no ordenamento dos solos agrícolas e florestais.

## **2.1 Breve referência ao direito do ordenamento**

O direito do ordenamento, tem como objetivo a identificação dos principais instrumentos da política de ordenamento do território e de urbanismo, bem como identificar instrumentos e as principais medidas que permitam uma estreita articulação entre o ambiente e a agricultura, não deixando de reconhecer a importância do património histórico em todo o processo de planeamento e num quadro de desenvolvimento sustentável, cabe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem.

Está plasmado, nos termos do artº 93º/2 da CRP, que “*O Estado promoverá uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país*”. É por isso, o Estado o primeiro ente na definição das

---

<sup>1</sup> A sanidade das culturas é essencial para o seu sucesso e para a salvaguarda da segurança alimentar e saúde pública.

políticas de desenvolvimento florestal, designadamente em matérias do ordenamento e dos planos, cuja epígrafe está prevista nos artigos 90º e 91º da Lei Suprema.

O ordenamento consiste na gestão do planeamento das ocupações, potenciando o aproveitamento das infraestruturas existentes e assegurando a preservação dos recursos.

Como bem refere Fernanda Paula Oliveira in “Direito do ordenamento do território”-Cadernos CEDOUA, o ordenamento do território é uma atividade materialmente distinta daquela que pertence ao domínio do urbanismo.

Igualmente sustenta que para efeitos da separação de atribuições entre os diversos escalões de poder territorial e nos Estados fortemente descentralizados, onde existe um nível administrativo intermédio entre o Estado e as autarquias locais, a matéria do ordenamento do território e do urbanismo tem especial importância. Nos Estados supramencionados existem os escalões estaduais, regionais e os municipais, pertencendo a maior tarefa em matéria quase exclusiva ao Estado e às Regiões. Este sistema não está ainda implantado no nosso País, visto que as regiões administrativas têm sido adiadas e não se sabe até quando, ou quando o poder político as exclui em definitivo do nosso mapa de ordenamento territorial com eventual revisão constitucional. Seja como fôr, a criação das regiões dariam um forte contributo para um melhor e eficaz ordenamento, dadas as especificidades das diferentes áreas geográficas do país.

Noutra abordagem e citando “Florestas (Algumas Questões Jurídicas), abril/2018”, das autoras Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, ilustres professoras da FD/UC, referiam “*Desdobrando-se o território – objeto precípua desta disciplina – numa componente física ou espacial (de ordenamento do espaço) e numa componente económica (de desenvolvimento económico), o ordenamento do território conjuga-as de forma harmoniosa, encarando a política económica na sua faceta de política de desenvolvimento regional. Em suma, o ordenamento do território corresponde a uma política pública que perspetiva o território de uma forma ampla, traduzindo uma visão global dos problemas que as implantações territoriais e as atividades humanas determinam no território. Corresponde, assim, a uma política preocupada com a espacialização das várias atividades humanas, numa perspetiva de desenvolvimento económico, social e ambiental, visando, para além do mais, a articulação e a coordenação das várias políticas setoriais*”.

Ou seja, colhendo os bons ensinamentos das referidas docentes, o ordenamento tem de assumir um papel disciplinador do território e do seu espaço, definindo as políticas públicas e suas dimensões económicas, como um todo e que consagre as orientações para as diferentes atividades e acima de tudo que regula e coordene as políticas sectoriais. O ordenamento assume assim um papel

determinante sob o ponto de vista da perspectiva territorial (ocupação e uso) e do seu interesse público. Da relação com as políticas sectoriais, é indissociável a sua **relevância com a floresta** e até com o ambiente, se pensarmos na qualidade do ar, da emissão de CO<sub>2</sub> e nas alterações climáticas. Quer o PNOT (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território), os Planos sectoriais e os Planos especiais de ordenamento do território (PEOT,<sup>s</sup>), bem como os PROT,<sup>s</sup> (Planos regionais de ordenamento do território, são da responsabilidade do Estado, enquanto que os PIMOT,<sup>s</sup> (planos intermunicipais de ordenamento do território, os PMOT,<sup>s</sup> (Planos regionais de ordenamento do território) os PDM,<sup>s</sup> (Planos diretores municipais) os PU,<sup>s</sup> (Planos de urbanização) e os PP,<sup>s</sup> (Planos de pormenor) são da responsabilidade dos municípios ou da associação de municípios que representem. Pelo que terão que se articular e harmonizar com as políticas gerais e sectoriais definidas, designadamente as políticas do ordenamento com as políticas florestais.

## **2.2 Direito do ordenamento versus direito do urbanismo**

### **Direito do ordenamento:**

Não nos alongando com as conceções ampla e restrita de Menendez Rexach <sup>24</sup>, o conceito definido na Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada pelo Conselho da Europa em 1983, era “...*uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visavam desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma conceção orientadora*”, o que se aproxima também de um dos conceitos sustentados pela Prof<sup>a</sup> Doutora Fernanda Paula Oliveira afirmando que pode também ser definido como “*ação e a prática de dispor num espaço, ordenados e prospectivamente, os homens e as suas atividades, os equipamentos e os meios de comunicação, tendo em conta as disparidades naturais, humanas, económicas e mesmo estratégicas*”.

Na opinião do aluno, sem dúvida que todas as ações, quer no espaço, quer nas atividades e meios, poderão depender dos meios económicos, mas também e acima de tudo das políticas e orientações estratégicas que são estabelecidas.

Os fins da política de ordenamento do território e os objetivos dessas políticas, devem salvaguardar o reforço da coesão nacional da organização do território, a promoção e valorização integrada das diversidades do território nacional e o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação

---

<sup>24</sup> Na sua aceção mais ampla, Rexach, defende que o ordenamento do território é equivalente à política dirigida a garantir o equilíbrio das condições de vida em todas as partes do território nacional, ou seja, a ação pública destinada à prossecução de uma digna qualidade de vida. Já na aceção restrita, defende o mesmo autor que o ordenamento do território se identifica com uma determinada competência e que tem por conteúdo a harmonização e coordenação das ações que atuam sobre o território levadas a cabo pelas diferentes administrações públicas no desempenho das suas competências.

do equilíbrio ambiental, a criação diversificadas de emprego como meio para a fixação das populações, particularmente nas áreas menos desenvolvidas, a adequação dos níveis de densificação urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida, programação, a criação e a manutenção dos serviços públicos, de equipamentos coletivos e espaços verdes, procurando atenuar as assimetrias existentes, proteção e valorização das paisagens resultantes da atuação urbana, caracterizadas pela diversidade, pela harmonia e pelos sistemas sócio culturais que suportam, a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, no respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos, a preservação e defesa dos solos com aptidão natural ou aproveitamento para atividades agrícolas, pecuárias ou florestais, restringindo-se a sua afetação a outras utilizações aos casos em que tal for comprovadamente necessário, entre outros fins e objetivos gerais.

Destrate, se por um lado o direito do ordenamento do território e do urbanismo, caminham lado a lado, fazendo estudos de interesse comum, na era moderna um outro direito inevitavelmente se associa. O direito do ambiente passa a ser uma espécie de “fiscal” de todas as ações menos bem dimensionadas, ou abusivas da ação humana contra intervenções desmedidas na natureza e no meio ambiente.

E é este postulado, esta tropologia que passou a dominar as atividades que dominam não só as opções políticas, como as decisões de caráter técnico, as quais são sujeitas a uma espécie de árbitro que controlam certos interesses, designadamente os interesses económicos.

Doravante, o direito do urbanismo, abrange um conjunto de regras jurídicas disciplinadoras do uso e transformação dos solos do espaço municipal ou intermunicipal.

Deixando de parte os critérios delimitadores, em Portugal são 3 conceções que encontramos para definir o conceito do urbanismo. De acordo com a 1ª conceção, designada pela conceção restrita, o conceito de urbanismo seria caracterizado por *“o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de ordenamento do território, disciplinam a atuação da administração pública e dos particulares, com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão”*.

É a conceção definida por Freitas do Amaral relativamente à urbe. Quanto à 2ª conceção, a intermédia, o direito do urbanismo deve ser entendido como o direito que integra o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, ou seja, que não se integrem no aproveitamento agrícola, florestal, pecuário ou cinérgico dos solos. Trata-se de uma noção mais ampla que a anterior, relativamente ao domínio da urbe. Quanto à terceira e última conceção, entende-se como direito do urbanismo, a disciplina jurídica que abrange: *“o conjunto*

*das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorizações e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação dos centros históricos, etc.”*

Não só pelos movimentos que se verificaram por toda a Europa, após a 2ª Grande Guerra mundial, devido à necessidade de reconstrução das cidades, tendo o alargamento do direito do urbanismo passado fronteiras e passando a falar-se em macro urbanismo, ordenação urbanística, planificação regional e política regional, etc., a tendência continua a ser da adoção desta noção mais ampla. Já Alves Correia, defende que o ordenamento do espaço municipal, regional e nacional não pode ser realizado eficazmente sem ter em conta os 3 níveis. Na perspetiva do autor, o ordenamento municipal, regional e nacional são como os 3 lados de um mesmo triângulo que não podem ser compreendidos isoladamente. Sustenta ainda que o direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território estão hoje de tal modo próximos dos fins, nos instrumentos utilizados e no âmbito de aplicação que o segundo pode considerar-se um prolongamento do primeiro. Ou seja, entende-se que muitas vezes se cruzam ambos os direitos e não se sabe quando o direito do ordenamento vai invadir as fronteiras do direito do urbanismo e vice-versa.

Alves Correia preconiza ainda que *as matérias do “ordenamento do território” e do “urbanismo”, como duas realidades completamente distintas e complementares. De facto, algumas normas constitucionais, ao acoplarem aqueles dois conceitos, referindo-se às “leis respeitantes ao ordenamento do território e urbanismo”, (cfr. O artigo 165º, nº 1, alínea z), indicam a existência de uma distinção material entre ambos e, bem assim, de uma íntima ligação entre eles”*

Na verdade, muito embora, os direitos encerrem realidades diferentes, colhem elementos que são importantes a cada um deles, *bebem um do outro*, e por isso se complementam.

## **2.4-Classificação e qualificação dos solos**

Antes de mais, **solo** é uma camada superficial da crosta terrestre situada entre o substrato rochoso e a superfície. O solo é composto por partículas minerais, matéria orgânica, água, ar e organismos vivos.

**As funções do solo** são a produção alimentar e a biomassa, designadamente no domínio da agricultura e silvicultura; armazenagem, filtragem e transformação de nutrientes, substâncias e águas, e reconstituição das massas de águas subterrâneas, base para a vida e a biodiversidade, nomeadamente em termos de habitats, espécies e gene; ambiente físico e cultural para o homem e as atividades

humanas; fonte de matérias-primas; reservatório de carbono; conservação do património geológico, geomorfológico e arqueológico.

### **O solo classifica-se em 2 classes distintas: O solo urbano e o solo rural.**

Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 80/2015 de 14 de Maio (DL 316/2017 de 19 de Setembro e Decreto Regulamentar nº 11/2009 de 29 de Maio, era classificado como urbano aquele que era destinado à urbanização e edificação urbana.

A classe de solo rural assumia um papel residual e englobava os solos destinados ao aproveitamento agropecuário, florestal e de recursos geológicos, bem como os espaços naturais, de proteção e de lazer e ainda os solos vocacionados para qualquer tipo de ocupação humana que fosse incompatível com a integração urbana ou com a classificação do solo urbano.

Como se extrai do preâmbulo do referido DL, “a lei de bases de política pública de solos, do ordenamento do território e do urbanismo procedeu a uma reforma estruturante, tanto do ponto de vista dos conteúdos, no sentido de definir um conjunto de normas relativas à disciplina do uso do solo, como do ponto de vista do seu sistema jurídico, com o objetivo de traduzir uma visão conjunta do sistema de planeamento e dos instrumentos de política de solos, entendidos como os instrumentos por excelência de execução dos planos territoriais”.

Tal como decorre da al. b) do nº 2 do artº 71º do DL nº 80/2015, classifica-se como **rústico** “*aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, à valorização e à exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.*”

Como já referido, no novo diploma elimina-se a categoria operativa de solo urbanizável e por imperativos de sustentabilidade territorial, a reclassificação do solo como urbano é limitada ao indispensável. Assim, o novo sistema de classificação do solo em solo urbano e solo rústico, tem muito a ver com a efetiva afetação do solo urbano ao solo parcial ou totalmente urbanizado ou edificado. Instituiu-se a obrigatoriedade da demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo rústico em urbano. São observados os indicadores demográficos e os níveis de oferta e de procura do solo urbano. O plano deve definir um prazo para execução da operação urbanística e se não for executada nesse prazo a classificação do solo como urbano pode caducar. Quanto à reclassificação do solo como urbano, implica que esteja fixado, através do respetivo contrato, os encargos urbanísticos da operação e do respetivo prazo para ser realizada e a

redistribuição de benefícios e encargos, por forma a abranger todos os custos urbanísticos que estejam relacionados com a operação. Terá que ser provado que existe viabilidade económica na transformação do solo rústico em solo urbano, sendo que o direito só se adquire com o deferimento da programação e cumpridos todos os ónus constantes do contrato em termos de urbanização.

Já a reclassificação do solo urbano como rústico pode ocorrer a todo o tempo nos termos do artº 73º do RJGT.

Ainda regido pela Lei de Bases da Política Pública do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, a que corresponde a Lei nº 31/2014 de 30 de Maio, conjugada com o Decreto Lei nº 80/2015 de 14 de Maio que procedeu à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT), vieram modificar a legislação anterior no âmbito da classificação do solo urbano.

A anterior definição do solo urbano a que alude a alínea b) do nº 2 do artº 72º do DL nº 380/99 de 22 de Setembro, prescrevia “...aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada”.

Por sua vez, nos termos do artº 70º/2 alínea a) do DL 80/2015, o solo urbano define-se “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação”.

Ou seja: O espírito da nova lei visava romper com a tendência das últimas décadas dos excessos cometidos na transformação dos solos rústicos em solos urbanos, a especulação urbanística, crescimento desmedido dos perímetros urbanos e o aumento descontrolado dos preços do imobiliário.

Eliminou-se porém a categoria de solo urbanizável. Para além da reclassificação do solo se limitar ao indispensável, passou a haver a obrigatoriedade de demonstrar a sustentabilidade económico e financeira na passagem do solo rústico para urbano.

Como sustentam Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira enquanto na primeira definição os planos gozavam de uma **significativa discricionariedade** para delimitar o solo urbano, na segunda ainda subsiste **alguma discricionariedade**, mas apenas para o solo “que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado”. Sustentam ainda os autores se os solos se encontrarem já urbanizados, ainda que parcialmente ou edificados, tenderão a ser classificados de urbanos; no entanto, a existência de infraestruturas não é impeditiva da sua integração na classe de solo rústico, uma vez que este inclui também solos dotados de infraestruturas que, contudo, *não lhe confirmam “o estatuto de urbano”*, sendo o solo rústico, ainda, a categoria residual, ou seja, aquela onde se integram todos os solos que não sejam classificados de urbanos. Preconizam ainda que para ser classificado como urbano, não basta estar total

ou parcialmente urbanizado ou edificado, sendo ainda necessário que o plano o afete à urbanização e edificação.

De facto, com a referida lei deixava de haver a categoria do solo com urbanização programada, solo destinado ao processo de urbanização, mas ainda não dotado de um programa aprovado, passando a haver mais respeito pela contenção edificatória, reduzindo-se a discricionariedade, diferentemente do previsto no DL 380/99.

Através ainda do Decreto Regulamentar nº 15/2015, estabeleceram-se os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicável a todo o território nacional.

Estes critérios aplicam-se aos procedimentos de elaboração, alteração e revisão dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, e são desenvolvidos no âmbito regional pelos programas regionais, de acordo com o seu âmbito material nos termos do previsto no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

Ou seja: Nos termos do artigo 7º, a classificação do solo como urbano, visa designadamente, a sustentabilidade e a valorização das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais e compreende o solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto ao plano intermunicipal ou municipal à urbanização e à edificação; bem como os solos urbanos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano.

Já os critérios de qualificação do solo rústico elencado no artigo 16.º, regula o seu aproveitamento sustentável e processa -se através da integração em Diário da República, 1.ª série — N.º 161 — 19 de agosto de 2015, sendo as categorias previstas no artigo 17º e em subcategorias a delimitar e a regulamentar nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal com base nos seguintes critérios previstos nas alíneas a) a f) do nº1 do presente artigo.

Quanto às tarefas da classificação e qualificação dos solos, enquadrado na proteção dos solos e do ambiente, tema que tratamos de forma desenvolvida, há ainda que referir o seguinte:

Conjugado com o artº 9º al e) da CRP, que defende a natureza e o ambiente, o artigo 66º da lei suprema, no seu ponto 1, prescreve que “*todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*”. Para assegurar esses direitos o nº 2 da Lei fundamental elenca um conjunto de normas orientadoras que visam prevenir e controlar a poluição, ordenar e promover o ordenamento do território, criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial, promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente, entre outros.

Assim, defendemos que, na linha orientadora das políticas de ordenamento do território, deveria haver uma maior articulação e coordenação das entidades públicas envolvidas em matéria do ambiente, tal como sustentam Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira<sup>3</sup> *“Importante seria uma regulamentação muito mais precisa dos usos agrícolas e florestais já que, também estes, podem ser fortemente delapidadores dos recursos naturais”*. Acrescentam ainda que seria importante uma maior articulação das políticas municipais (traduzidas em planos municipais) com a política agrícola e com a política florestal, de âmbito nacional, muito dependentes de fundos estruturais.

Nessa linha de pensamento defendemos também uma regulamentação mais concreta que produza no terreno efeitos imediatos e eficazes que articule as políticas municipais (planos municipais) com as políticas agrícola e florestal. Também se defende que hoje não será mais possível uma boa política de ordenamento, deixando de parte as questões ambientais. Toda a legislação que vise a política do uso e aproveitamento dos solos terá que proteger os fins agrícolas e florestais dos solos, não podendo estar tão dependentes dos necessários fundos.

De outro modo, nos termos, designadamente, do artº 8º da nova Lei de bases da Política Pública dos Solos, na sua redação atual, também compete ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, a promoção, de forma articulada, de políticas ativas de ordenamento do território, das suas atribuições e das competências dos respetivos órgãos, sendo que se deve privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão. E privilegiando-se o nível decisório mais próximo, deveriam as autarquias ser dotadas de outros meios.

Resumindo, **solo urbano** é o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado, enquanto **solo rústico** é o que se destina a certos usos em função da sua reconhecida aptidão, integrando também o solo que, ainda não dotado dessa aptidão, não seja classificado como urbano.

Entretanto, o decreto regulamentar nº 15/2015 de 19 de Agosto, veio clarificar, nos artºs 5º a 11º inclusive, os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional, tendo em conta o destino básico do solo, a proteção do solo, quando reclassificado como rústico, o imperativo da economia dos solos tendo em vista a sua sustentabilidade, a reclassificação do solo rústico para urbano com carácter meramente excepcional, a caducidade da classificação do solo urbano e podendo a reclassificação do solo urbano em solo rústico poder acontecer a todo o tempo.

---

<sup>3</sup> Classificação do solo no novo quadro legal, Edições Almedina, Julho/2016-Pag 18.

De referir ainda que na questão da classificação do solo, há uma grande discricionariedade, ou seja, o município tem alguma margem de decisão, por exemplo a nível de expropriações em que não há coincidência das áreas urbanas com a incidência fiscal, mas se tomar a decisão de expropriar terreno urbano tem de pagar como tal. Seja como for, o Estado pode fazer valer o interesse público para afetar determinados solos.

Neste domínio e relativamente ao regime do solo, admite-se hoje que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira se possa legislar de forma diferente do governo central.

As alterações introduzidas com as **alterações legislativas de 2017** e de acordo com o preceito no nº 1 do artº 16º do DL nº 124/2006 de 28 de junho, resulta de forma evidente a obrigação dos municípios transporem para a planta de condicionantes dos seus planos diretores municipais, a cartografia de risco que conste nos PMDFCI<sup>4</sup> vigentes. Como preconizam Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes<sup>5</sup>, *“não resulta do mesmo preceito legal a obrigatoriedade de classificar como rústicos esses mesmos solos, na planta de ordenamento, afigurando-se esta leitura altamente condicionadora dos poderes de planeamento dos municípios, atenta a especial excecionalidade da atual reclassificação de solos rústicos para urbanos*. Como igualmente sustentam, as comissões municipais de defesa da floresta contra incêndios, deixam de elaborar os PMDFCI, passando apenas a “avaliar e emitir parecer” sobre os mesmos e a “apreciar o relatório anual de execução do PMDFCI a apresentar pela câmara municipal”, cfr. o novo artigo 3º-B, nº 2, alíneas b) e d). De sublinhar ainda a descentralização operada pelo legislador quanto aos planos que passam a ser elaborados pelas câmaras municipais, aprovados pelas respetivas assembleias municipais, devendo ser garantido, no respetivo procedimento de elaboração, o princípio da participação constitucionalmente exigido e composto por 20 elementos, deixam agora de elaborar os PMDFCI, passando apenas a “avaliar e emitir parecer” sobre os mesmos e a “apreciar o relatório anual de execução do PMDFCI a apresentar pela câmara municipal” [cfr. o novo artigo 3º-B, nº 2, alíneas b) e d)]. Em conformidade, o legislador opta por descentralizar a responsabilidade pela elaboração e aprovação final dos PMDFCI para a esfera dos municípios: os planos passam a ser elaborados pelas câmaras municipais, aprovados pelas respetivas assembleias municipais, devendo ser garantido, no respetivo procedimento de elaboração, o princípio da participação constitucionalmente exigido, uma vez que se determina expressamente que “as regras de elaboração, consulta pública e aprovação e a sua estrutura tipo são estabelecidas por regulamento do ICNF, IP, homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas” (cf. artigo 10º,

---

<sup>4</sup> Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

<sup>5</sup> FLORESTAS (Algumas Questões Jurídicas) autoras Fernanda Paula Oliveira Dulce Lopes- Edições ALMEDINA, S.A., Abril/2018.

nº 2). Pelo que se conclui que a intervenção dos municípios claramente definida, sem prejuízo da intervenção de outras entidades e do parecer vinculativo do INCF. A consulta pública, está igualmente prevista na elaboração dos planos, indo de encontro à participação dos cidadãos.

Mais recentemente o DL 14/2019, no que concerne ao seu artigo 16º vem acrescentar que *“Quando esteja em causa a construção de novos edifícios ou o aumento da área de implantação de edifícios existentes, destinados exclusivamente ao turismo de habitação, ao turismo no espaço rural, à atividade agrícola, silvícola, pecuária, aquícola ou atividades industriais conexas e exclusivamente dedicadas ao aproveitamento e valorização dos produtos e subprodutos da respetiva exploração, pode, em casos excecionais, a pedido do interessado e em função da análise de risco apresentada, ser reduzida até 10 m a distância à estrema da propriedade da faixa de proteção prevista na alínea a) do n.º 4...”*, o que se depreende que estaremos na presença de uma nova categoria de classificação dos solos rústicos, destinados a determinadas áreas de exploração, sendo de referir que este tipo de edificação se insere fora das áreas edificadas consolidadas, ou seja, as proibições ou os condicionalismos não se aplicam aos solos que estejam classificados nos planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, como urbanos<sup>6</sup>. De referir a propósito que a Lei 76/2017, referia no seu artº 3º nº 1, al. b) *“Áreas edificadas consolidadas, as áreas de concentração de edificações, classificadas nos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território como solo urbano ou como aglomerado rural”*, o que de facto vem adequar os conceitos da classificação dos solos rurais, agora definidos como rústicos.

## **2.5 Os diferentes planos de ordenamento**

O ordenamento do território em Portugal está consagrado através da Constituição da República, nos termos dos artºs 90º e 91º da CRP, e organizado através da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, (LBOTU) do Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, (RJIGT), tendo os Planos regionais de ordenamento do território (PROT,<sup>s</sup>), numa escala intermédia, os Planos Intermunicipais de ordenamento do território (PIMOT,<sup>s</sup>) e as Comissões de coordenação e desenvolvimento Regional (CCDR,<sup>s</sup>) e a um nível mais baixo, como já referido, temos os planos municipais de ordenamento do território (PMOT,<sup>s</sup>) os Planos diretores municipais (PDM,<sup>s</sup>), os Planos de pormenor (PP,<sup>s</sup>) e os Planos de urbanização (PU,<sup>s</sup>). Este tipo de execução dos planos nacionais é descentralizado, regional e sectorialmente. Conclui-se por isso que existe um novo organismo criado, ou seja, as comunidades intermunicipais que tal como os CCDR,s o Estado tem a tutela da legalidade, não podendo por em causa o mérito ou as consequências das decisões municipais.

---

<sup>6</sup> In Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes – Breves Notas sobre Algumas das Alterações na “Legislação das Florestas”

Tanto o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), como os Planos Setoriais-Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT<sup>s</sup>) e ainda os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT, <sup>s</sup>), são da responsabilidade do Estado, enquanto que os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT,<sup>s</sup>), os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT,<sup>s</sup>), os Planos diretores municipais (PDM<sup>s</sup>), os Plano de urbanização (PU,<sup>s</sup>) e os Plano de pormenor (PP,<sup>s</sup>), são da responsabilidade dos municípios de forma isolada ou associada.

Quanto aos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), estes de acordo com a sua função desempenham desenvolvimento territorial de forma estratégica, planeamento territorial, de natureza mais regulamentar, uma política setorial de natureza mais programática e especial. Organizam-se, num quadro de interação coordenada, no âmbito nacional, regional, intermunicipal e municipal.

Relativamente aos **programas**, estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas, ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, sendo que **os planos**, estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território, bem como definem o uso do solo. Os objetivos são a defesa da sustentabilidade do ambiente, o uso cada vez mais racional dos recursos disponíveis, quer físicos, quer humanos, para uma sociedade mais justa, harmoniosa e preocupada com o futuro das gerações vindouras. Com cobertura nacional, incluem-se os programas territoriais de âmbito nacional, ou seja, o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT). Já os programas sectoriais e os programas especiais, compreendem os programas da orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas das albufeiras e águas públicas e os programas dos estuários.

No âmbito nacional, o PNOT é um instrumento de topo do sistema de gestão territorial que define objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e estabelece o modelo de organização do território nacional. Constituiu-se como quadro de referência para os demais programas e planos sectoriais como um instrumento orientador das estratégias com incidência territorial. O primeiro PNOT foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei nº 58/2007 de 4 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação nº 80-A/2007 de 7 de setembro e nº103º-A/2007 de 23 de novembro.

No âmbito regional constituem o quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos sectoriais de âmbito intermunicipal e municipal (PROT) e âmbito intermunicipal de elaboração facultativa e abrange dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal (PIMOT,<sup>s</sup>).

No âmbito regional e/ou intermunicipal, temos o planeamento territorial de âmbito municipal (PMOT), a política sectorial onde se integram, designadamente, os planos das bacias hidrográficas, planos das redes de transportes e de natureza especial com os planos especiais de ordenamento do território.

Dentro do âmbito municipal que compreendem o planeamento desse território, insere-se o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP).

Quanto ao **PDM** é um instrumento que define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município, sendo um instrumento de referência à elaboração dos demais planos municipais. Visa orientar a ocupação do solo urbano, tomando por base, por um lado, os interesses coletivos e difusos, tais como a preservação da natureza e do ambiente e por outro, os interesses particulares.

Relativamente aos Planos de urbanização, desenvolvem e concretizam o plano diretor municipal e estruturam a ocupação do solo e o seu aproveitamento, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais.

Já os Planos de pormenor, desenvolvem e concretizam em detalhe as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação de infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral.

No que respeita aos Planos municipais de ordenamento do território (PMOT,<sup>s</sup>) são instrumentos de cariz regulamentar, aprovados pelos municípios e que estabelecem o regime do uso do solo, através da sua classificação e qualificação, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) e pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT,<sup>s</sup>) e planos intermunicipais, caso estes sejam desenvolvidos. Os municípios exercem exclusivamente as funções administrativas, não legislam. No entanto, podem elaborar normas infra legais, não tendo contudo, valor de lei. São normas administrativas.

## **2.6 A discricionariedade em geral e a discricionariedade dos planos**

Os poderes administrativos podem ser **vinculativos e discricionários**. Tratando-se de um ato vinculado, a Administração deve executar o ato administrativo nos precisos termos que a lei prevê. Quanto aos poderes discricionários, o ente público tem alguma liberdade de atuação, de acordo com

os limites legalmente impostos e pode decidir de forma diversa no momento da decisão e qualquer solução pode ter validade jurídica, pois discricionariedade é ainda legalidade.

De acordo com os bons ensinamentos da Prof<sup>a</sup> Doutora Fernanda Paula Oliveira, *“a discricionariedade do poder executivo, situa-se na vasta zona de confluência do direito administrativo e do direito constitucional – a zona de independência dupla do poder administrativo perante os restantes poderes do Estado. Este é um aspeto fundamental, já que a discricionariedade se manifesta numa dupla vertente: **Perante a Lei** – porque o legislador não pode conhecer de antemão todos os motivos, designadamente de oportunidade e de conveniência, que podem influir na decisão administrativa, pelo que necessariamente a deve remeter para a Administração – e **perante o juiz** – porque o tribunal nunca pode substituir pelos seus próprios pontos de vista os da Administração ativa sem exceder o seu papel”*.

Ou seja, para além do poder legislativo que elabora os textos da lei, temos o poder executivo, da responsabilidade da Administração que tem a missão de executar, e o poder judicial que controla o ato de decisão do órgão da Administração. A discricionariedade que a própria lei prevê, resulta efetivamente de questões de oportunidade e da conveniência que o próprio legislador reserva para a entidade decisória.

Aludindo à questão da discricionariedade, Alves Correia, refere que *“a lei não deixa de reconhecer à entidade planificadora um alargado **poder discricionário** na escolha das soluções que considerar mais adequadas e corretas no contexto do desenvolvimento urbanístico de um determinado território”* referindo mais adiante que *“a atividade de planificação é uma tarefa de previsão, no qual o conhecimento da realidade urbanística local e o **juízo de prognose** sobre a evolução futura dos processos urbanísticos – o qual se caracteriza por «avaliações projetadas no futuro» (sobre desenvolvimento económico, demográfico, etc) desempenham um papel primordial”*. Deixa assim entender o autor, que se deixa margem à Administração para se adaptar ao caso concreto. Mas se por um lado existe uma margem de liberdade de escolha e decisão dos entes públicos, por outro lado, aqueles têm de obedecer aos princípios da eficácia, da eficiência e da transparência dos atos administrativos, devendo ainda obediência ao disposto nos números 1 e 2 do artigo 266º da CRP com remissões para os artigos 4º, 5º, 6º e 6º A do Código do Procedimento Administrativo, pois no exercício da sua atuação, a Administração deve respeitar os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.

Por isso, o legislador com o intuito de colmatar eventuais lacunas, permite uma certa discricionariedade aos atos da Administração, que não se deverá confundir com o princípio da boa

administração que é um dos pilares dos entes públicos e o Estado em geral, sendo investido dos poderes administrativos, tem em vista a prossecução do interesse público, bem como os interesses legalmente protegidos dos cidadãos, constitucionalmente consagrados.

**Quanto à discricionariedade dos planos**, cfr bem ensina a Prof<sup>a</sup> Doutora Fernanda Paula Oliveira, na sua tese de doutoramento, manifesta-se em várias dimensões, ou seja; na elaboração do plano, (decisão de elaborar) (*o an*) quanto à determinação do momento mais adequado para o efeito, (*o quando*) e quanto ao tipo de instrumento de planeamento a adotar, *no procedimento da respetiva elaboração* ou de *dinâmica e na determinação do conteúdo dos planos municipais*, integrando esta última, por sua vez, a oposição de cláusulas acessórias (*quomodo*) e de definição das concretas opções de ocupação territorial (*o quid*). Ou seja, no ato decisório, na escolha do momento apropriado, nos procedimentos e nos conteúdos dos planos, revelam essa margem discricionária. Mais adiante, refere a mesma autora que:

- a) *A discricionariedade quanto à decisão de elaborar um plano municipal apenas se coloca para os planos municipais cuja existência não é obrigatória – planos de urbanização e planos de pormenor -, estando dela excluídos os planos diretores municipais, cuja elaboração e revisão são exigidas por lei. Tal discricionariedade decorre de o legislador atribuir ao município o poder de determinar, com apelo à sua conceção urbanística, se, quando e em que medida deve planear, isto é, a oportunidade ou a conveniência da elaboração dos planos de pormenor... (sublinhado nosso).*
- b) *Existe ainda um espaço de discricionariedade deixado ao município na determinação, em concreto, da área de abrangência dos planos de urbanização e dos planos de pormenor (não já nos planos diretores municipais, que abrangem todo o território do município).*
- c) *Do ponto de vista dos motivos que podem fundamentar, por parte do município, a elaboração de um plano municipal, realçam-se várias exigências que, naturalmente, limitam a ampla discricionariedade dos municípios quando deliberam aquela elaboração...sendo de destacar, motivos de interesse público, razões de interesse público como condição de validade para a elaboração de um plano, estratégia territorial e programação definidas pelo município. (sublinhado nosso).*

*Conclui que os interesses subjacentes à elaboração dos planos municipais têm de ser interesses públicos compreendidos no âmbito das atribuições do município.*<sup>7</sup> (sublinhado nosso)

---

<sup>7</sup> “A discricionariedade de planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa” de Fernanda Paula Oliveira, Janeiro/2011, Almedina.

A evidência da discricionariedade está assim patente no momento, na oportunidade e da conveniência, da área abrangida, mas ainda nos atos de procedimento e nos conteúdos dos planos, em que os municípios têm uma margem de decisão e a sua escolha pode depender de outras variáveis.

### **Formas de controlo da discricionariedade da administração**

#### **Participação dos cidadãos:**

A participação dos cidadãos nos planos urbanísticos, é um dos meios ao seu alcance, como forma de controlo da discricionariedade da Administração. Ela está prevista, designadamente na Lei nº 83/95 de 31 de agosto, que rege a matéria do direito de participação procedimental e de ação popular, bem como no artigo 65º da CRP. Desde as formas de participação, aos modos de participação, a participação – negociação na elaboração dos planos, os momentos da participação, a participação dos cidadãos num plano territorial específico, integram-se numa forma de participação preventiva.

Quanto à **forma**, a participação visa proteger os interesses individuais dos titulares em causa. Relativamente ao **modo**, o objetivo primordial é o conhecimento integral do respetivo plano.

ALVES CORREIA,<sup>7</sup> entende que *através da participação subjetiva e objetiva consegue-se uma melhor recolha completa de informações assumindo tais participações um significado particular nos procedimentos administrativos de maior complexidade, como o da planificação urbanística, onde a atividade administrativa apresenta um elevado grau de discricionariedade, devido à vastidão e à indeterminação dos interesses envolvidos, bem como à multiplicidade das alternativas decisórias.* Mais adiante acrescenta “*as formas de participação individual e coletiva, conforme seja levada a cabo pelo administrado entendido singularmente ou pelos grupos ou estruturas sociais organizadas*”.

No que respeita aos modos que a participação dos cidadãos podem ter no planeamento urbanístico são, na ótica de ALVES CORREIA “*que o artigo 65º nº5 da CRP engloba várias intensidades ou profundidades de participação: a “participação-audição/participação-auscultação” e a “participação-negociação/concertação. Enquanto que a participação audição é a faculdade dos particulares de apresentar pareceres, observações ou até sugestões à Administração, pelo contrário, a “participação-negociação” ou a “concertação” define-se no momento de troca de ideias/pontos de vista com o intuito de os negociar/conciliar, um tipo de proposta em que tem de haver uma cedência mútua.*

Quanto aos momentos da participação, temos a **participação preventiva**, num primeiro momento, que como já referimos, é extremamente importante no controlo da discricionariedade da elaboração dos planos, cfr artºs 65º/5 CRP, artº 42º e 43º da LBOTU e artº 6º/2 e 3 al. a) do RJGT e como

segundo momento, temos a **participação sucessiva**, que tem a virtualidade dos interessados poderem reclamar ou apresentar sugestões (cfr. artigos 33º n°s 1, 2 e 3, 40º n°s 1, 2, 3 e 4, 58º, 65º e 77 n°s 3 e 4 do RJIGT).

O autor defende ainda que o particular desempenha “...um papel cívico, de alguém que oferece à Administração um contributo de conhecimentos e de ideias sobre questões que dizem respeito ao seu próprio status de membro da coletividade, não aparecendo titular de qualquer interesse qualificado”.

Concluindo, muito embora se reconheça alguma margem de discricionariedade da administração no exercício dos seus poderes, o legislador permite que com a participação dos cidadãos, estes possam contribuir não só para a melhoria na elaboração dos planos, como para apresentar pareceres ou sugestões, para defesa dos seus legítimos interesses, de forma singular ou coletiva. Sugere-se contudo, maior publicidade aquando do início da elaboração dos planos, pois a falta de informação /conhecimento dos particulares, afasta muitos daqueles que sendo ou não parte interessada, poderiam discutir e apresentar sugestões.

## **2.6 Regime jurídico dos baldios e sua relação com a floresta**

O **regime dos baldios** está regulado pelo Dec. Lei 205/99 de 9 de junho conjugado com a Lei 75/2017 de 17 de agosto. Tal matéria está ainda constitucionalmente consagrada no artº 82º/4 al.b) da CRP.

“**Baldios**” são os terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais, nomeadamente os que se encontrem nas seguintes condições a que aludem as alíneas i) a iv), do artº 2º da Lei, 75/2017, de 17 de agosto, designadamente:

- Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, mesmo que ocasionalmente não esteja a ser objeto no todo ou em parte de aproveitamento pelos compartes <sup>8</sup>
- Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, os quais, tendo anteriormente sido usados e fruídos como baldios, foram submetidos ao regime florestal ou de reserva não aproveitada,
- Terrenos baldios objeto de apossamento por particulares, ainda não transmitidos posteriormente, aos quais sejam ainda aplicáveis as disposições do Dec. Lei nº 40/76 de 19 de janeiro,

---

<sup>8</sup> “Comparte”- Pessoa singular à qual é atribuída essa qualidade por força do disposto no artº 7º, ou seja, são os titulares dos baldios.

- Terrenos passíveis de uso e fruição por comunidade local onde tenham sido licitamente adquiridos por uma tal comunidade e afetados ao logradouro comum da mesma.

**As finalidades, uso e fruição** dos baldios estão elencadas no artigo 3º e constituem, em regra, logradouro comum dos compartes, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas e de matos, de culturas e de caça, de produção elétrica e de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas, nos termos da lei e dos usos e costumes locais.

**Regime aplicável:** As comunidades locais, sem prejuízo de não dispor de personalidade jurídica, têm personalidade judiciária e são titulares de direitos e deveres, bem como de se poder relacionar com todos os serviços públicos e entidades de direito público e privado para o exercício de todos os direitos reconhecidos às entidades privadas que exercerem atividades económicas que não sejam contrárias à sua natureza comunitária. As comunidades locais fixam a sua sede e cada comunidade local tem o direito de se inscrever no Registo Nacional de Pessoas Coletivas, sendo igualmente responsáveis por quaisquer contraordenações no exercício das suas funções. (artº 5º)

Em seu proveito podem ser constituídas **servidões de passagem** (artº 6º)

O universo dos compartes é integrado por cidadãos com residência na área onde se situam os correspondentes imóveis, no respeito pelos usos e costumes reconhecidos pelas comunidades locais, podendo também ser atribuída pela assembleia de compartes essa qualidade a cidadão não residente. Aos compartes é assegurada igualdade no exercício dos seus direitos, nomeadamente nas matérias de fruição dos baldios e de exercício dos direitos de gestão, devendo estas respeitar os usos e costumes locais, que, de forma sustentada, devem permitir o aproveitamento dos recursos, de acordo com as deliberações tomadas em assembleia de compartes. Uma pessoa singular pode ser comparte em mais do que um baldio, desde que preencha os requisitos para o efeito. (artº 7º/2/3 e 4).

Os baldios podem, ainda ser objeto de inscrição matricial. (artº 8º)

O plano de utilização dos baldios deve respeitar os princípios e as normas legais aplicáveis aos planos de gestão florestal, não podendo ser impostas condições mais gravosas do que as aplicáveis nas propriedades privadas, devendo ser promovidas as necessárias correções no caso de o plano de utilização não respeitar esses princípios e normas legais (artº 11º nº 5)

O baldio ou baldios de um universo de compartes podem ser administrados em regime de associação com o Estado. (artº 12º, nº 1)

As receitas obtidas com a exploração dos recursos dos baldios não são distribuíveis e são investidas na sua valorização económica e em benefício das respetivas comunidades locais

(artº 14º /1), estando isentas de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e estão isentos de custas processuais, os compartes, os órgãos dos baldios e o Mº Público, nos litígios que sejam direta ou indiretamente intervenientes (artº 16º/1 e 5).

**Órgãos dos baldios:** Para o exercício dos atos de representação, disposição, gestão e fiscalização relativos aos correspondentes imóveis, os compartes organizam-se em assembleia de compartes, bem como em conselho diretivo e em comissão de fiscalização eleitos por aquela, com as competências previstas na presente lei. 2 — Os membros da mesa da assembleia de compartes, bem como do conselho diretivo e da comissão de fiscalização, são eleitos pelo período fixado pela assembleia de compartes em regulamento, por o mínimo de um ano e o máximo de quatro anos, renováveis, e mantêm-se em exercício de funções até à sua substituição, entendendo -se que são eleitos por período de quatro anos se outro prazo não for fixado. (artº 17º)

Os órgãos das comunidades locais reúnem com a presença da maioria dos seus membros e deliberam por maioria simples dos membros presentes, tendo o Presidente voto de qualidade (artº 18º) e de todas as reuniões são elaboradas as respetivas atas (artº 19º)

**Responsabilidade dos titulares dos órgãos dos baldios:** Os titulares dos órgãos dos baldios respondem pelos danos causados aos respetivos baldios por atos ou omissões praticados com preterição dos deveres legais ou contratuais, segundo as regras do mandato, com as necessárias adaptações: Os membros do conselho diretivo são pessoal e solidariamente responsáveis pelo cumprimento das obrigações declarativas dos respetivos universos de compartes perante a administração fiscal e a segurança social. (artº 20º/1 e 2).

A Assembleia de compartes é constituída por todos os compartes constantes do caderno de recenseamento aprovado e anualmente atualizado, onde consta o nome e a residência de cada comparte. (artº 21º)

Os órgãos representativos dos baldios são a Assembleia de compartes, o Conselho Diretivo que elege o Presidente e a comissão de fiscalização.

A mesa da assembleia de compartes é constituída por um presidente, um vice- presidente e um secretário eleitos pela assembleia de compartes, de entre os seus membros, pelo sistema de lista completa. (artº 22º/1).

O Conselho diretivo é composto, em número ímpar, por um mínimo de três e um máximo de cinco compartes, eleitos pela assembleia de compartes de entre os seus membros pelo sistema de lista completa. O conselho diretivo elege um presidente e um vice-presidente de entre os seus membros. (artº 28º/1 e 2).

As competências do Conselho Diretivo estão previstas no artº 29º e as competências da comissão de fiscalização constituída por 3 ou 5 compartes, estão previstas no artº 30º/1, que elege um Presidente e vice-presidente entre os seus membros (artº 30º, nº2), sendo que as competências estão previstas no artº 31º.

Podem ser constituídos grupos de baldios, mediante prévia autorização da assembleia de compartes (artº 33º/1), pode haver agregação ou fusão de comunidades locais (artº 34º/1), podendo ainda a assembleia de compartes delegar poderes de administração de baldios à Junta de Freguesia ou no Município da sua localização (artº 35º/1).

Pode ainda haver cessão de exploração para aproveitamento total ou parcial de terceiros (artº 36º) e pode ainda a assembleia de compartes deliberar a alienação a título oneroso, por concurso público, de área ou áreas limitadas de baldio, tendo por base o preço do mercado. (artº 40º/1), nos termos das alíneas seguintes.

A extinção, alienação ou expropriação está prevista ainda no artº 38º, que no nº 1 dispõe:

*“Deixam de estar integrados no subsector dos meios de produção comunitários os imóveis, nomeadamente baldios, que no todo ou em parte da sua área:*

- a) Sejam objeto de deliberação de cessação de integração no domínio comunitário aprovada por unanimidade da respetiva assembleia de compartes com a presença do mínimo de dois terços de compartes;*
- b) Sejam objeto de expropriação conforme o previsto na presente lei, incluindo por aquisição nos termos do direito civil em fase anterior ou posterior à declaração da utilidade pública;*
- c) Sejam objeto de alienação por motivos de interesse local, nos termos da presente lei.”*

Se se verificar a cessação de integração total ou parcial de um imóvel comunitário, prevista no artigo anterior, decorre a sua integração na freguesia ou freguesias onde se situar a parte extinta, conforme deliberação da assembleia de compartes (artº 39º/1).

Referência ainda para os contratos de arrendamento celebrados depois da entrada em vigor da Lei nº 72/2014 de 02 de setembro, que tiveram por objeto imóveis comunitários, **não são renováveis**,

mesmo que do contrato conste renovação automática, **passando a aplicar -se o regime dos contratos de cessão de exploração (artº 51º)** .

Estas disposições são abrangidas pelo artº 82º/4 da CRP, integrado no setor cooperativo e social dos meios de produção.

### **Mera apreciação crítica:**

Tendo presente o interesse agrícola ou florestal, mas não descurando a sua melhor gestão florestal, através de contrapartidas, os cidadãos dessas comunidades locais mais carenciados, **porque não dar-lhes a possibilidade de ser autorizadas edificações de apoio às atividades pastorícias ou de outras culturas**, desde que reúnam as demais condições impostas por lei, nos termos da disposição contida no artº 36º da mesma Lei 75/2017.? Tal seria de interesse para a fixação de populações nas zonas rurais e seria um meio de impedir o crescimento desmedido de vegetação nas florestas, desde que integrado na atividade pastorícia. Acresce ainda referir que o registo dos baldios deve ser objeto de inscrição obrigatória na Conservatória do Registo Predial.

### **2.7-Sistema de informação cadastral e o Balcão Único do Prédio (BUPi).**

**O sistema de informação cadastral** é extremamente importante e indispensável para se proceder à correta identificação dos prédios rústicos, cujo conhecimento das terras se vai perdendo de geração para geração, sendo de destacar a **Resolução Conselho Ministros nº 45/2006 de 4 de maio**, que aprovou as linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração da informação cadastral através do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC). Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros nº 92/2009, de 22 de setembro, foi autorizada a realização da despesa com a aquisição dos serviços de execução de cadastro predial. Este projeto piloto abrangeu apenas os Concelhos de Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira. Não sendo de descurar o espírito da Portaria nº 92/2009 de 1 de setembro, em que sumariamente foi aplicado um período experimental às freguesias dos Concelhos considerados prioritários pela Autoridade Florestal Nacional e o sistema implementado pelo Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Dec. Lei 172/95 de 18 de julho, sobre as operações a realizar no restante território nacional. Em 2017 com a **Lei n.º 78/2017**, de 17 de agosto, inicia-se uma nova fase cadastral no nosso país, abandonando-se o SINERGIC, sendo criado o sistema de informação cadastral simplificado, através do BUPi.-Balcão Único Predial. Com este novo programa legislativo, está já a decorrer um projeto piloto nos Concelhos de Alfandega da Fé, Caminha, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Proença-a-Nova e Sertão.

O prédio, nos termos do artº 3º, passa a ter um identificador único designado por número de identificação do prédio (NIP), (artº 3º),

Os termos da representação gráfica referenciada, é efetuada através da delimitação do prédio, mediante representação cartográfica das extremas do prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada, obtida por processos diretos de medição, nomeadamente com recurso a sistemas de posicionamento global, ou de forma indireta, designadamente através de recurso à fotointerpretação sobre os orfotomapas disponíveis no BUPi. (artº 5º, nº 1) Têm legitimidade ou competência para a promoção do procedimento: O município ou freguesia territorialmente competente; a Direção-Geral do Território (DGT); as entidades públicas com competência de natureza territorial que promovam operações fundiárias ou exerçam competências na área do ordenamento do território; a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), nos termos previstos na presente lei.

As entidades atrás supra referidas devem promover oficiosamente a representação gráfica georreferenciada dos prédios rústicos e mistos sempre que, no âmbito do exercício das suas competências, tramitem um procedimento que implique a delimitação ou alteração da delimitação das parcelas de terreno nos seus sistemas, nomeadamente no âmbito: Das avaliações de prédios realizadas pela AT e da representação do polígono feita em qualquer sistema da parcela em questão. (artº 9º, nº 1).

**Quanto ao Balcão único do Prédio**, nos termos do artº 22º, o BUPi é um balcão físico e virtual, da responsabilidade do IRN, I. P., que agrega a informação registral, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios.

O BUPi opera através de uma plataforma integrada que comunica com todas as bases de dados e aplicações que contêm informações prediais, utilizando para o efeito, no que se aplicar, a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (IAP) e constitui -se como a plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial.

Paralelamente através do aviso 18800/2018 publicado no DR 241/2018, Série II de 14/12/2018, foi concluída a operação de execução cadastro predial no Concelho de Seia, o que deixa entender que estas operações irão gradualmente ser executadas, mas devendo levar algum tempo a ser concluídas, atendendo ao elevado número de municípios que terão que executar o sistema de informação do cadastro. Assim quantos mais concelhos derem por terminado o sistema cadastral, mais rápido poderemos identificar os prédios para ulteriores procedimentos.

Sabendo do crucial interesse do sistema de informação cadastral, não podemos deixar de fazer uma crítica aos diferentes governos que com políticas e programas diferentes não deram o impulso

necessário para que o sistema já tivesse sido alargado e executado em todo o país, cujo atraso tem também naturais reflexos nos incêndios, designadamente na catástrofe de 2017.

Quanto à implementação prática do BUPi há que reconhecer são em boa parte aqueles que os conhecem e os exploram os prédios quem conhece os seus limites físicos, da eventual sobreposição das descrições prediais, sendo ainda que essa informação do BUPi nos termos do artº 5º nº 5 da Lei 78/2017, de 17 de agosto, relativamente às sobreposições dos polígonos não pode ser usado como meio de prova, nem servir para invocar eventual aquisição de direitos, por via de usucapião dos prédios.

---

### **3-Capítulo II**

#### **3.1 Espécies florestais em Portugal Continental e seus benefícios**

Conforme preceitua Fernando Alves Correia, *a floresta, pela sua diversidade e natureza dos bens e serviços que proporciona, é considerada como um recurso natural renovável, essencial à manutenção de todas as formas de vida, pelo que deve ser objeto de uma política de desenvolvimento sustentável, de conservação e de proteção. Para além da sua importância económica, a floresta desempenha um papel nuclear na manutenção dos ecossistemas, na melhoria da qualidade do ar, na diminuição do crescimento das emissões dos gases responsáveis pelo efeito de estufa e no combate ao fenómeno das alterações climáticas*<sup>9</sup>

Comungamos inteiramente da referência do autor, pela importância decisiva dos recursos, dos seres vivos, da qualidade do ar imprescindível para uma vida saudável, com reflexos naturais na redução do CO<sup>2</sup>, potencial amigo da poluição atmosférica.

Sob o ponto de vista ambiental as florestas prestam múltiplos serviços ecossistémicos, pois contribuem para a proteção dos solos, evitando a sua erosão, como influenciam o ciclo de água e regulam as condições meteorológicas locais, através da evapotranspiração e globais, pelas reservas de carbono. Enquanto *habitat*, as florestas protegem a biodiversidade.

Relativamente aos interesses existe uma ponderação entre os interesses públicos e privados, na medida em que o interesse público privilegia os interesses do Estado e dos cidadãos, sendo que o interesse privado resulta do interesse em eventual construção nos terrenos dos quais são proprietários. Também o próprio interesse público pode ser conflituante, por eventuais contradições dos planos.

---

<sup>9</sup> Manual de Direito do Urbanismo, Volume I – 4ª Edição, Almedina, pág. 307.

As florestas fornecem produtos não lenhosos, tais como alimentos (bagas e cogumelos), cortiça, resinas e óleos e são necessárias ainda para as atividades de caça e ainda na promoção turística.

Mas a floresta, nua sua grande parte e em determinadas regiões é uma floresta desordenada, muito selvagem, proliferando, algumas espécies florestais dispersas e coabitando com matos <sup>10</sup> e pastagens <sup>11</sup>. Este tipo de floresta é menos produtiva e economicamente menos rentável, mais propícia ao desencadear de ignições por áreas mais extensas, chegando mesmo às zonas de incidência mais agrícola.

Em 2017, a área florestal em Portugal representava 39% do território, sendo uma das maiores áreas florestadas da Europa. Quanto às espécies, no nosso território, temos um tipo de floresta a Norte, dominado pela folha caduca e árvore de folha pirenese, <sup>12</sup> a Sul, que é característica da costa norte mediterrânica.

Nas zonas centro e norte de Portugal Continental, a floresta que predomina nestas regiões, são o eucalipto, o pinheiro, o carvalho, o castanheiro, a oliveira, a cerejeira, entre outras.

---

<sup>10</sup> Mato: terreno onde se verifica a ocorrência de vegetação espontânea composta por matos (por exemplo: urzes, silvas, giestas, tojos) ou por formações arbustivas, com mais de 25% de coberto e altura superior a 50 cm.

<sup>11</sup> Pastagem: terreno ocupado com vegetação predominantemente herbácea, semeada ou espontânea, destinada a pastoreio in situ, mas que acessoriamente pode ser cortada em determinados períodos do ano.

<sup>12</sup> As árvores de Folha pirenese, caracterizam-se pela durabilidade da sua folhagem.



Foto nº 1- Alguns carvalhos dispersos

No Sul do País, a vegetação é formada por árvores espaçadas entre si, o que permite desenvolver o estrato arbustivo<sup>13</sup> relativamente denso.

No entanto, questiona-se se de facto o tipo de floresta predominante no nosso país é adequado ao clima continental e mediterrânico. Se por um lado, na região Norte e Centro se possa desaconselhar o pinheiro e o eucalipto, com incidência maior nesta última espécie, pela sua forte propagação em caso de ignição, na região Sul do país, designadamente no Alentejo, o tipo de floresta com a predominância da azinheira e do sobreiro, está mais ajustado ao seu tipo de clima.

Também a vegetação a Norte e Centro é pouco espaçada, condicionada pelos difíceis acessos em zonas montanhosas, concorrendo por isso para um agravamento do risco de incêndio florestal.

---

<sup>13</sup> Pertencente ao arbusto.

Por isso a aposta, não só deverá prevalecer nas espécies, mas na limpeza da sua vegetação e ainda no seu ordenamento, abrindo corredores de emergência, sem prejuízo dos necessários estudos a realizar tendo em conta as alterações climáticas.

A grande maioria da floresta em Portugal está afeta ao setor privado, sendo que as matas afetas ao serviço do Estado, das autarquias locais ou outras entidades ligadas ao setor público, representa apenas 2,4% da superfície florestal no Continente e destes valores as matas que estão debaixo da alçada do ICNF e outros serviços estatais corresponde a 42% do total das áreas geridas pelo Estado. Por regra, as matas nacionais possuem estatutos especiais de proteção. Muitas delas, sendo património natural, são consideradas áreas classificadas como Património mundial da UNESCO, como a Região Vinhateira do Alto Douro, a Floresta Nacional do Buçaco, estando incluídas em áreas protegidas e outras áreas de conservação, classificadas como monumentos nacionais ou ainda aqueles arvoredos classificados de interesse público.



Foto nº 2 “Floresta típica portuguesa”

A lista das espécies arbóreas florestais em Portugal, está assim ordenada:

espécies indígenas, resinosas e folhosas, espécies não indígenas, resinosas e folhosas, espécies não indígenas naturalizadas, nos termos do artº 1º e Anexo I do Decreto Lei nº 565/99 de 12 de dezembro, espécies não indígenas com interesse para a arborização (artº 1º do Anexo II do mesmo DL, espécies invasoras e espécies naturalizadas invasoras (não utilizáveis, nos termos ainda do artº 8º Anexo I do suprarreferido Decreto).

Algumas espécies existentes na nossa floresta, merecem **proteção legal**, como é o caso concreto do sobreiro e do azinheiro, de acordo com o que estabelece o Decreto-Lei nº 169/2001, de 25 de maio (alterado pelo Decreto-Lei nº 155/2004, de 30 de junho, e pelo Decreto-Lei nº 29/2015, de 10 de fevereiro).

Quanto às espécies florestais, o eucalipto detém a maior volume de ocupação florestal com 26%, seguido do pinheiro e do sobreiro com cerca de 23% cada, enquanto que a oliveira, representa 16,4%, do total. Com alguma expressão ainda temos o carvalho, o castanheiro e a cerejeira, que nas regiões Centro e Norte incorporam o nosso espólio florestal. Sabendo-se que algumas espécies predominam no Norte e Centro, casos ainda do castanheiro e do carvalho, espécies mais resilientes aos fogos, o sobreiro e a azinheira predominam no Sul do País, onde as características do clima mediterrânico lhes confere outras condições de adaptabilidade. Com as alterações climáticas, quer o ordenamento da floresta, como a introdução de espécies adequadas a um clima com mais amplitudes térmicas, terão que ser ajustadas, pelo que se recomendam estudos das espécies no setor agrícola e florestal. À semelhança das restrições impostas na plantação dos eucaliptos, também ao pinheiro bravo deveriam ser adotadas medidas semelhantes.

### **3.2 Política florestal nos Estados da União Europeia**

Sabendo-se que as florestas da União Europeia ocupam uma área de 161 milhões de hectares, ou seja, 4% da floresta mundial e que no total cobrem 38% do território EU e os seis Estados-Membros com maiores superfícies florestais são a Suécia, a Finlândia, a Espanha, a França, a Alemanha e a Polónia, representando estes 2/3 da superfície florestal da EU, não deixa de ser importante e irreversível fomentar políticas de proteção e preservação das florestas e aumentar os territórios ocupados pelas florestas.

Neste domínio também se sabe que no espaço europeu registou-se um aumento de 11 milhões de hectares entre 1990 e 2010, devido à expansão natural e aos esforços de reflorestação.

Futuramente e tendo como meta o ano 2030, a União Europeia prevê a plantação de 3.000 milhões de árvores e um aumento de 30% dos parques naturais. Serão bons indicadores, mas para terá de haver

uma redução muito significativa dos incêndios que se registam no espaço europeu, especialmente nos países do Sul da Europa.

As espécies de floresta que abundam na Europa, são resultado dos diferentes climas, do sol, da altitude e da topografia, tais como as florestas boreais, as florestas alpinas de coníferas e outras. A floresta considerada indígena, ou seja, que não sofreu intervenção humana, representa 4% do total da floresta da EU, enquanto que o dobro (8%) corresponde a plantações seminaturais, através da iniciativa humana. Já quanto ao seu domínio, cerca de 60% pertencem a proprietários privados e os restantes 40% são públicas.

Para além disso, cerca de metade do consumo de energias renováveis na EU provém da madeira. As florestas são ainda fonte de recrutamento de trabalhadores, pois geram emprego, especialmente nas zonas rurais. De registar que o setor florestal (silvicultura, indústria da madeira e do papel) representa cerca de 1% do PIB da EU, mas não deixam de ocupar um lugar de destaque na cultura europeia.

A EU e os seus Estados Membros têm consciência do interesse ambiental, económico e social. No entanto, a EU não dispõe de uma política florestal comum e as suas iniciativas e políticas estratégicas têm tido algum impacto, tanto nas florestas do território dos países do EU, como de outros países fora do espaço comunitário.

A competência política é reservada a cada um dos Estados Membros, visto que os Tratados não mencionam de forma específica as florestas e exatamente por isso não dispõem de uma política florestal comum. Por isso, é urgente a criação do Código europeu florestal.

A nível energético, a política florestal da EU, fixa um objetivo juridicamente vinculativo para que a União Europeia alcance até 2020 uma quota de 20% de energia proveniente de fontes renováveis, o que deverá aumentar a procura de biomassa florestal, conforme Diretiva 2009/28/CE.

Duvidamos se estes números são alcançáveis, mas sabe-se, porém, através dos dados divulgados pela EDP que o nosso país no conjunto de todas as energias renováveis (co geração, solar, eólica e outras), incluindo a hídrica, representa no total 58,40%, o que nos deixa bastante otimistas relativamente aos objetivos da EU. Para isso, bastante contribuiu a energia eólica que tem um peso relativo de 26,34%.

De referir ainda que em setembro de 2013, foi adotada pela Comissão Europeia (COM(2013)0659) uma nova Estratégia da UE para as florestas, a qual propunha um quadro europeu de referência para a elaboração das políticas sectoriais com impacto nas florestas. Esta estratégia tinha como princípios orientadores a gestão sustentável das florestas e a promoção do seu papel multifuncional, a eficiência na utilização dos recursos e a responsabilidade da UE para com as florestas a nível mundial.

Entretanto, em matéria de política agrícola comum (PAC), principal fonte europeia de financiamento das florestas, cerca de 90 % dos fundos da UE afetados às florestas provêm do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Para o último período de programação (2007-2013), cerca de 5,4 mil milhões de euros do orçamento do FEADER foram afetados ao cofinanciamento das medidas específicas para as florestas. A última reforma da PAC permitiu a publicação, em dezembro de 2013, do novo regulamento relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER (Regulamento (UE) n.º 1305/2013).

Outras ações da União Europeia que afetam as florestas: A comercialização de materiais florestais de reprodução encontra-se enquadrada a nível europeu pela Diretiva 1999/105/CE. O regime fitossanitário europeu tem por objetivo impedir a propagação de organismos prejudiciais às florestas (Diretiva 2000/29/CE). A UE consagra, além disso, outros fundos à investigação florestal, nomeadamente no âmbito do programa Horizonte 2020. Por seu turno, a política energética fixa um objetivo juridicamente vinculativo para que a UE alcance, até 2020, uma quota de 20 % de energia proveniente de fontes renováveis, o que deverá aumentar a procura de biomassa florestal (Diretiva 2009/28/CE).

Numa linha hierárquica de dependência, os Estados membros devem respeitar os planos estratégicos da União europeia e transpor para o direito interno as medidas a implementar, bem como saber aproveitar os incentivos que venham a sair dos planos de ação, designadamente no domínio do apoio florestal, agrícola, fitossanitária, investigação florestal e energia *limpa*. Mas importante se torna que as medidas sejam céleres e as orientações comunitárias sejam adequadas a uma política florestal comum sustentável, sendo indispensável um maior enfoque na adoção de diretivas e regulamentos comunitários que de formal transversal aos estados membros, os obriguem ao cumprimento de regras muito precisas para a defesa do bem jurídico que é a floresta.

### **3.3 A quem compete a gestão florestal?**

A execução do plano de Gestão florestal (PGF) aprovado para as zonas de intervenção florestal (ZIF) é da responsabilidade dos proprietários e dos produtores florestais. Contudo, nas situações legalmente previstas, designadamente nos termos do nº2 do artº 24º do DL nº 127/2005 de 5 de agosto, alterado e republicado pelo DL 67/2017 de 12 de junho, sua operacionalização pode ser feita pela Entidade Gestora.

Mas a gestão florestal é uma obrigação de toda a comunidade, quer seja o Estado e as autarquias, ou os particulares. Todos têm o mesmo dever de contribuir para uma floresta mais limpa, ordenada e sustentada, a começar pelas Entidades estatais, nas manchas florestais que lhe estão afetas.



Foto nº 3– “Material combustível não removido”

Todavia, o elevado dispêndio com as limpezas do mato associado ao seu rápido crescimento, o desinteresse dos jovens e a sua migração para as cidades, são um incentivo cada vez maior ao abandono das terras.

Para combater esse desiderato o Governo terá que subsidiar as operações de limpeza, designadamente com a eliminação do ISP em atividades diretamente ligadas, bem como através de programas que ajudem na fixação das populações nas áreas rurais/florestais, muito concretamente às gerações mais novas, com sejam o apoio a projetos agrícolas e florestais, criando espaços para produção e **comercialização de produtos endógenos**, incentivos à pastorícia ou à aquisição/construção habitações próprias. A revisão do IMI, agravando o imposto aos que deixam as áreas rurais abandonadas, poderá alertar os proprietários para a falta de limpeza dos espaços agrícolas e das

florestas. Por outro lado, os **ecopontos de recolha** do material combustível, que propomos, será um estímulo ao desenvolvimento de fontes de energia renováveis, ou comercialização dos resíduos.

### **3.4 Medidas de proteção da floresta contra incêndios e seu enquadramento legal**

Os incêndios constituem uma séria ameaça à floresta portuguesa, que compromete a sustentabilidade económica e social do País, com naturais reflexos na floresta e na qualidade do ar que respiramos.

As medidas recentemente decretadas neste domínio, devem envolver de forma conjunta o Governo, as autarquias e os cidadãos, desenvolvendo uma maior convergência de esforços de todas as partes envolvidas, seja de forma direta, ou indireta.

O presente trabalho, é inspirado, designadamente no PNDFCI (Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios), do DL 124/2006, conjugado com a Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto que altera o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndio, sendo que de acordo com o artº 8º do referido DL 124/2006, traça os objetivos gerais de prevenção, pré-supressão, supressão e recuperação num enquadramento sistémico e transversal da defesa da floresta contra incêndios, sendo que nas diferentes regiões são objeto do respetivo planeamento regional de defesa da floresta contra incêndios, como de resto alude o artº 9º, sendo que nos termos do artº 10º, quanto ao planeamento municipal os Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI), de âmbito municipal ou intermunicipal, são tornados públicos após elaboração pelas Câmaras Municipais, parecer vinculativo do ICNF, I. P. e aprovação pela Assembleia Municipal, nos termos do artigo 10º, do mesmo DL, na sua atual redação. Sucede que, à data de 30-04-2020, os planos atualizados ou com parecer vinculativo positivo do ICNF (Entidade competente) só abrangiam uma parte dos Concelhos do país.

De referir que para além do planeamento local (artº 11º) nos termos do artigo 12.º, existem as redes regionais de defesa da floresta contra incêndios, que estabelece no nº 1 que *“As redes regionais de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI) concretizam territorialmente, de forma coordenada, a infraestruturação dos espaços rurais decorrente da estratégia do planeamento regional de defesa da floresta contra incêndios”* e no nº 2, as RDFCI integram as seguintes componentes: *a) Redes de faixas de gestão de combustível; b) Mosaico de parcelas de gestão de combustível; c) Rede viária florestal; d) Rede de pontos de água; e) Rede de vigilância e deteção de incêndios; f) Rede de infraestruturas de apoio ao combate.*

Quanto à monitorização do desenvolvimento e da utilização das RDFCI incumbe à Direcção-Geral dos Recursos Florestais, no âmbito do planeamento regional de defesa da floresta contra incêndios. (nº 3 do suprarreferido artigo), sendo as componentes e recolha referidos nos números seguintes.

Relativamente às redes de faixas de gestão de combustíveis, que visam travar as superfícies percorrida pelos incêndios, são constituídas pelas redes primárias, secundárias e secundárias e estão elencadas no artº 13º, integrando, entre outros, os espaços rurais, as vias de comunicação, as infraestruturas e equipamentos sociais, zonas edificadas e povoamentos florestais, ou seja:

As **redes primárias** de faixas de gestão de combustível de interesse municipal ou local, cujo objetivo é reduzir os efeitos de passagem de incêndios, designadamente, de infraestruturas e equipamentos sociais, tem igualmente como função o isolamento de potenciais focos de ignição de incêndios. As **redes secundárias** desenvolvem-se sobre as redes viárias e ferroviárias públicas, bem como linhas de transporte e distribuição de energia elétrica, sendo que as **redes terciárias** de faixas de gestão de combustível, apoiam-se nas redes viária, elétrica e divisional das unidades locais de gestão florestal ou agroflorestal, sendo definidas no âmbito dos instrumentos de gestão florestal.

Como já referido, os maiores problemas com que nos debatemos, são a falta de limpeza e remoção do material combustível, a falta de agentes fiscalizadores, a falta de segurança das infraestruturas, as dúvidas sobre a eficácia do SIRESP, maiores incentivos à produção de biomassa florestal, apoio com fundos orçamentais à limpeza e proteção da floresta e responsabilização do Estado e demais entidades públicas ou privadas, pelo seu não cumprimento, reforço das faixas de gestão de combustíveis, proibição de circular em zonas de elevado risco, a demora no enterramento dos cabos subterrâneos e intensificação do fogo controlado, entre outras. Entretanto, as medidas atrás publicadas, ou seja, as constantes do artº 12º do DL 124/2006, não estão a ser implementadas e tarda a sua plena execução, nomeadamente quanto ao mosaico de parcelas de gestão de combustível; à rede viária florestal e à rede de pontos de água; sendo escassas as faixas de gestão de combustíveis, bem como reduzidos os novos acessos viários florestais, a insuficiência ou quase inexistência de pontos de água, que poderia ajudar ao combate mais célere dos incêndios.

A gestão florestal, é como se sabe, extremamente importante para a preservação e manutenção da floresta. Cabe a todos os proprietários, a missão de limpar todo o material combustível, designadamente num raio de 50 metros das suas habitações. Conforme desenvolveremos mais adiante, o aproveitamento do material combustível (biomassa) é uma forma de rentabilizar os sobrantes e

contribuir para a redução energética, apostando na produção a partir de fontes renováveis, com forte impacto ambiental.

Aprez referir que também o Estado já começou de desenvolver o seu trabalho de limpeza, pelo menos nas bermas de muitas estradas e auto estradas, prevenindo o risco de incêndio, designadamente aos veículos circulantes. Mas não pode ficar por aqui. Existem milhares de materiais que não sendo do domínio privado, incumbe ao Estado a responsabilidade de proceder à sua limpeza ou remoção do material combustível que como se sabe aumenta o risco de carga térmica. No entanto, tal não acontece. Exemplo desse mau procedimento é o Pinhal de Leiria, onde o material lenhoso pode dar origem à repetição de tragédias. É lamentável que a mata atlântica ainda esteja na situação em que se encontra. Existem no entanto, muitos outros locais que têm sido esquecidos, representando isso mesmo uma séria ameaça às populações e ao património florestal, agravando o risco dos incêndios.

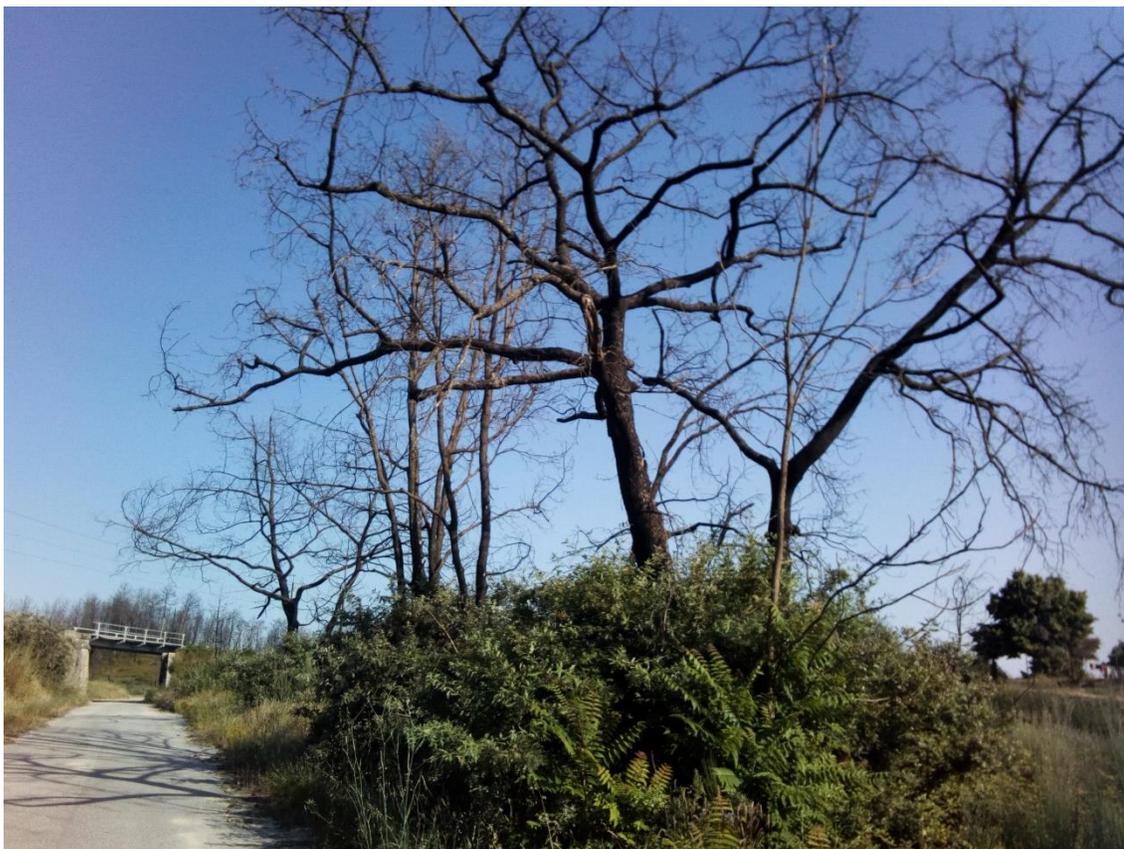


Foto nº 4 “Área por limpar, com árvores por remover entre 2 vias de acesso”

A fiscalização e as medidas sancionatórias não podem visar só as entidades privadas e os particulares. Têm de haver uma consciencialização coletiva, onde a preocupação seja geral e os fins a atingir sejam transversais.

A mesma situação ocorria com a falta de limpeza nas bermas das linhas dos caminhos de ferro, onde se verificou um atraso injustificado e um alheamento comprometedor das entidades responsáveis.

Quanto ao enterramento dos cabos elétricos, é de lamentar que a extensão não tenha sido maior.

As medidas de sensibilização terão que levar a uma alteração de comportamentos. A proibição de lançar as dicas de cigarro para qualquer tipo de vegetação, terá que ter uma severa punição.

Como proposta de melhoria muito útil no combate aos incêndios florestais e tendo em vista uma eventual falha do abastecimento pelas cisternas, propomos que seja executada e intensificada a efetiva criação dos pontos de água, conforme previsto na RDFCI (Redes Regionais de defesa da floresta contra incêndios), à semelhança do que acontece nas bocas de incêndio das zonas urbanas. A área de instalação deste equipamento deveria estar limpo num raio de 100 metros. Também a falta de adoção estratégica de reabilitação de áreas ardidas é igualmente notória, deixando agora essas áreas negras ainda mais abandonadas.

A legislação em vigor sobre incêndios, é extensa, a começar pelo Decreto-Lei n.º 220/2008 de 12 de novembro que estabelece o regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios, alterado e republicado pelo DL 224/2015 de 9 de outubro, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2018 que determina um conjunto de iniciativas sobre a divulgação, verificação e cumprimento do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios, a Portaria n.º 610/2009 que regulamenta o sistema informático que permite a tramitação desmaterializada dos procedimentos administrativos previstos no regime jurídico de segurança contra incêndios em edifícios, o Decreto Legislativo Regional n.º 11/2010/M que adapta à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro, que estabelece o Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios, bem como o Decreto Legislativo Regional n.º 6/2015/A que estabelece o regime jurídico de segurança contra incêndios em edifícios na Região Autónoma dos Açores, para além do Regime jurídico segurança contra incêndio em edifícios (SCIE)

A legislação mais recente, ou seja, o Decreto-Lei n.º 14/2019 de 21 de janeiro, clarifica os condicionalismos à edificação e adapta as normas relativas a queimadas e queimas de sobrantes, no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, procedendo à sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 15/2009, de 14 de

janeiro, 17/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro, 83/2014, de 23 de maio, e 10/2018, de 14 de fevereiro, e pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto.

Enfoque especial para o artº 16º do referido DL 14/2019, nos termos do qual se deve garantir uma distância à estrema da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m, quando confinantes com terrenos ocupados com floresta, matos ou pastagens naturais (nº 4, al. a). Ora estamos de acordo com esta norma que assim protege os bens jurídicos vida e património dos incêndios florestais, pecando até por ser escasso o afastamento relativamente a zonas de elevada densidade florestal e não estar prevista uma boca de incêndio nas proximidades das edificações. Já o nº 6 do mesmo artº 16º, verificadas certas condições, prevê que: *“Quando esteja em causa a construção de novos edifícios ou o aumento da área de implantação de edifícios existentes, destinados exclusivamente ao turismo de habitação, ao turismo no espaço rural, à atividade agrícola, silvícola, pecuária, aquícola ou atividades industriais conexas e exclusivamente dedicadas ao aproveitamento e valorização dos produtos e subprodutos da respetiva exploração, pode, em casos excecionais, a pedido do interessado e em função da análise de risco apresentada, ser reduzida até 10 m a distância à estrema da propriedade da faixa de proteção prevista na alínea a) do n.º 4...”*, ou seja, faz depender a existência de determinadas condições aos interessados nas explorações, de acordo com as suas pretensões, incluindo a redução da análise de risco para 10 metros, o que se trata de uma norma inovadora para a construção de edificações no espaço rural. Conforme sustentam as Professoras Doutoras Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, em Breves Notas sobre Algumas das Alterações na “Legislação das Florestas” dúvidas se colocam se os municípios tinham obrigação de classificar como solo rústico todas as áreas que, de acordo com aquela cartografia, estivessem classificadas como de alto ou muito alto risco de incêndio, sendo ainda que no que tange ao artº 16º do DL 14/2019, cuja norma não faz qualquer alusão ao artº 6º A do RJUE e demais regulamentos municipais, relativamente às obras de escassa relevância urbanística, o que a nosso ver, se deveria aplicar, pela necessidade dos agricultores ou exploradores florestais se poderem apoiar na guarda dos seus equipamentos ou alfaias.

Ainda sobre o DL 14/2019 de 21 de janeiro, DL 44/2019 de 01 de abril e legislação correlacionada, mais adiante iremos fazer uma análise crítico-construtiva.

Contudo, no domínio da vigilância a incêndios, não podemos deixar de nos congratular com a inauguração recente dos sistemas de vigilância instalado na cidade da Guarda que abrange uma área de 32 Kms, com previsão de alargar a curto prazo para zonas de maior risco. É de louvar esta iniciativa e apelar a que outras ações idênticas sejam desencadeadas, com torres de vigia com **sistemas de vigilância eletrónica**.

Mas se as medidas de prevenção são importantes, a assistência às pessoas em zonas de maior risco, os sistemas de alerta e de aviso às populações, deve ser apoiada com **locais de refúgio, quer nos aglomerados rurais, como nos urbanos**. Nas florestas devem igualmente ser criados corredores de segurança.

Contudo, será muito mais difícil reduzir o número de ignições sem que haja uma redução significativa de emissões de dióxido de carbono, pois sem essa redução obrigará a um esforço mais significativo de meios de combate e elementos no terreno.

Debruçando-nos no Decreto Lei nº 14/2019 de 21 de janeiro e sem prejuízo do espírito do Decreto Lei nº 124/2006 de 28 de junho, (7ª atualização) que aprovou o Sistema nacional de Defesa contra incêndios com o intuito de promover uma estratégia nacional de proteção de pessoas e bens, sem prostrar a defesa dos recursos naturais, tendo sido entretanto já alterado com o objetivo de o aperfeiçoar e adaptar às necessidades do país, mas tendo em vista a valorização da atividade agrícola e florestal e ao espaço rural, que assenta na exploração do potencial económico da agricultura, da floresta e das atividades que lhe estão associadas, a promoção do desenvolvimento rural e o fomento de uma gestão florestal sustentável e funcional, será prematuro desenhar um importante sucesso na medida em que no confronto com outras leis de eficácia duvidosa e omissão ainda de outras, relevando para outro plano por exemplo, o lançamento de foguetes, situação esta que muito embora disponha de legislação especial, não se deveria sobrepor às ignições de origem humana, concretamente no caso de queimas de sobrantes e as queimadas, pois não sendo estas permitidas sem autorização dos serviços competentes (autarquias e serviços de bombeiros), deixará impune situações mais gravosas para pessoas e bens. Por essa razão **o lançamento de foguetes** em zonas próximas de floresta, habitações ou outros locais de risco deveriam ser proibidos. Quanto ao artº 27º, especialmente no seu nº 7 e do artº 28º do mesmo DL, não estamos de acordo quanto à sua abrangência.

Senão vejamos:

Dispõe o artº 27º, nº 7 que *“A realização de queimadas sem autorização e sem o acompanhamento definido no presente artigo, deve ser considerada uso de fogo intencional.*

Quanto a nós, merece uma apreciação crítica o termo “intencional”. Se assim é, todo o tipo de queimada por mais simples que seja, deve ser autorizada e acompanhada. E se o não fôr, é considerado intencional com as consequências legais aí inerentes. Se algo ocorre de forma involuntária, sem intenção de provocar danos, é sempre intencional. Não estará correto.

Já o nº 1 do artº 28º preceitua: *“Nos espaços rurais, durante o período crítico ou quando o índice de risco de incêndio seja de níveis muito elevado ou máximo”*

E nos termos da al. a) do artº 28º, nº 1 refere o seguinte: *“Não é permitido realizar fogueiras para recreio ou lazer, com exceção das fogueiras tradicionais no âmbito das festas populares (sombreado nosso), no interior de aglomerados populacionais, após autorização da autarquia local, nos termos do artigo anterior”*.

Ora, atentos à interpretação literal das aludidas disposições, há que saber porque razão podem ser realizadas fogueiras tradicionais no âmbito de festas populares, quando se sabe que nessas festas populares é quando ocorrem mais acidentes. Ou seja, enquanto que o nº 7 do artigo 27º é fortemente punitivo, há uma grande margem de liberdade quanto às fogueiras tradicionais no âmbito das festas populares, o que será um atentado ao bens superiores a proteger, se daí ocorrerem situações trágicas. Por outro lado, há que saber se as entidades competentes estão preparadas para dar resposta não só aos pedidos de autorização, como as ações de fogo controlado, com a presença de técnicos competentes. A eficácia destas medidas também dependerão do reforço dos meios. Também terá que haver perfeita coordenação entre os Serviços de proteção civil municipal e os bombeiros, visto que já se registaram situações em que se transferem sem justificação competência e responsabilidades de uns para outros.

De resto e no geral duvida-se da falta de meios no terreno, fiscalizando as ações não autorizadas, à semelhança do que acontece com a fiscalização na limpeza das matas/florestas.

### **Analisando ainda o espírito do DL 14/2019, com o DL 44/2019**

Prosseguindo a análise do DL 14/2019 de 21 de janeiro, conjugado com legislação correlacionada no âmbito dos serviços da proteção civil, designadamente com o DL 44/2019 de 01 de abril cujo diploma implementou uma Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, há a referir o seguinte:

Enquanto que o DL 14/2019 disciplina os condicionalismos aplicáveis à edificação em áreas confinantes com os espaços florestais, clarifica algumas regras quanto às distâncias mínimas, faixas de gestão de combustível e procedimentos de análise de risco destinados a atenuar o perigo de incêndio e conter possíveis fontes de ignição, condicionalismos à construção e extensão do regime às explorações agrícolas, pecuárias, aquícolas, piscícolas, florestais, energéticas ou geológicas, o DL 44/2019 reforça a monitorização e gestão dos riscos, nos sistemas de alerta e de aviso às populações e no envolvimento dos cidadãos para a construção de comunidades mais resilientes a catástrofes. Por isso e considerando as autarquias locais as estruturas de maior proximidade, o espírito do DL é descentralizar ou de forma subsidiária que seja alargada a participação das autarquias locais no domínio da proteção civil. Neste imperativo de proximidade dos cidadãos, vai mais longe, ao envolver as Juntas de Freguesia, dado o conhecimento das vulnerabilidades da sua área territorial. São criadas

as Unidades Locais da Proteção Civil nas freguesias, em articulação com os serviços municipais de proteção civil, promovendo a concretização das ações fixadas pelas juntas de freguesia. Assim o artº 1º define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito das autarquias locais e estabelece a organização dos serviços municipais da proteção civil (SMPC) e define as competências do coordenador municipal de proteção civil, em desenvolvimento da lei de bases da Proteção Civil, sendo que no artº 2º prevê o planeamento de soluções de emergência, incluindo a realização de simulacros. Em cada município existe uma comissão municipal de proteção civil (CMPC). Entre outras competências, o CMPC deve promover e apoiar a realização de exercícios a nível municipal (simulacros ou treinos operacionais) e promover e difundir a emissão de comunicados e avisos às populações e às entidades e instituições, incluindo os órgãos de comunicação social. Nos termos ainda do artº 5º, compete ainda à Câmara Municipal, através do SMPC, elaborar o plano municipal de emergência de proteção civil, os planos especiais de emergência de proteção civil e acompanhar a sua execução, sendo que nos termos do artº 6º/3, compete também ao presidente da câmara municipal ativar e desativar o plano municipal de emergência de proteção civil e os planos municipais especiais de emergência de proteção civil, ouvida, sempre que possível a CMPC. Nos termos do artº 5º/2 compete à assembleia municipal aprovar os planos de emergência de proteção civil, após parecer da CMPC e da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e nos termos do artº 7º as juntas de freguesia têm o dever de colaborar com o SMPC, no âmbito das suas atribuições e competências, próprias ou delegadas, designadamente, na prevenção e avaliação de riscos e vulnerabilidades, sensibilização e informação pública, apoio à gestão de ocorrências, conforme previsto no respetivo plano municipal de emergência de proteção civil e nos planos municipais especiais de emergência de proteção civil. Ainda nos termos do artº 8º as juntas de freguesia podem deliberar a existência de unidades locais de proteção civil (ULPC), fixando a respetiva constituição e tarefas, mediante parecer vinculativo das CMPC respetivas. A ULPC é presidida pelo presidente de junta de freguesia.

Congratulamo-nos com estas disposições legais, pois desde sempre defendemos que as **juntas de freguesia** deveriam fazer o diagnóstico das zonas de risco, sendo a entidade melhor conhecedora do seu território para sinalizar as áreas de intervenção, as quais, conforme o aluno já defendera, deveriam realizar um relatório anual às câmaras municipais sobre as suas florestas na área da sua competência territorial. Assim há que louvar a iniciativa da Presidência do Conselho de Ministros do anterior Governo e conforme já defendemos em artigos de opinião.

Já nos referimos à realização de queimadas que só é permitida após autorização do município ou da freguesia, carecendo a mesma de acompanhamento, através da presença de técnico credenciado em

fogo controlado ou operacional de queima e aos pedidos de autorização ou comunicação prévia que devem ser dirigidos à autarquia local, por via telefónica ou através de aplicação informática e nos termos do artº 27º, nº 6, a decisão é comunicada ao proponente através de correio eletrónico ou por *Short Message Service* (SMS). Ora, relativamente a este procedimento constatamos que nesses serviços não existe uma correta articulação sobre a aplicação informática ou por telefone, dado que inicialmente terá havido divergência em algumas localidades se tal era ou não da competência do Serviço de Bombeiros ou GNR. Mais recentemente, **existe uma plataforma informática** para requerer a queimada, muito complexa e difícil de submeter pelo cidadão comum, sendo a competência das Juntas de Freguesia em articulação com as câmaras municipais e fiscalização da GNR.

Porque ainda nos parece pertinente, em virtude de complementar o presente trabalho, fazemos uma alusão à Lei nº 76/2017 de 17 de agosto, que estabelece que ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, I.P), compete a coordenação das ações de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infraestruturização de defesa da floresta contra incêndios, à Guarda Nacional Republicana (GNR) a coordenação das ações de prevenção relativas à vertente da vigilância, deteção e fiscalização, à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a coordenação das ações de combate, rescaldo, e vigilância pós-incêndio. Compete ao ICNF, I.P., a organização e coordenação do dispositivo de prevenção estrutural que, durante o período crítico, se integra na estrutura operacional prevista no dispositivo especial de combate a incêndios florestais (DECIF). Compete ainda ao ICNF, I.P., a manutenção, à escala nacional, de um sistema de informação relativo a incêndios florestais, através da adoção de um sistema de gestão de informação de incêndios florestais (SGIF) e os registos das áreas ardidas.

Nos termos do artº 4º da referida Lei (Índice de risco de incêndio rural), estabelece o risco diário de ocorrência de incêndio rural, cujos níveis são: reduzido (1), moderado (2), elevado (3), muito elevado (4) e máximo (5) e a classificação do índice de perigosidade de incêndio rural em Portugal continental, é estabelecida nos termos do artº 5º de acordo com as seguintes classes qualitativas:

Classe I – muito baixa, classe II – baixa, classe III, média, classe IV – alta e classe V – muito alta.

O modelo numérico de definição do índice de perigosidade de incêndio rural de escala nacional e municipal, é nos termos do nº 2 do mesmo artigo, publicado pelo ICNF, I.P, sendo que a classificação do território continental, segundo o mesmo índice de perigosidade à escala nacional, anualmente divulgada na página do ICNF, I.P, depois de ouvida a ANPC. Ora, estes elementos, estando

efetivamente a ser registados, não são dados a conhecer às populações, pelos canais adequados, ou seja, através da comunicação social, radiofónica e radiotelevisão, o que se reclama.

Prevê ainda o artº 6º que *as manchas florestais onde se reconhece ser prioritária a aplicação de medidas mais rigorosas de defesa da floresta contra incêndios, quer face à elevada suscetibilidade ou à perigosidade que representam, quer em função do seu valor patrimonial, social ou ecológico, são designados por zonas críticas, sendo estas identificadas, demarcadas e alvo de planeamento próprio nos PROF, sendo que nos termos do nº 2 as zonas críticas são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da floresta e do ambiente.*

Pela sua relevância, merece ainda destaque a alusão ao artº 21º da mesma Lei que estatui “*Os proprietários, os produtores florestais e as entidades que a qualquer título detenham a administração dos terrenos, edifícios ou infraestruturas referidas no presente decreto-lei são obrigados ao desenvolvimento e realização das ações e trabalhos de gestão de combustível nos termos da lei*”.

Em caso de incumprimento, as entidades fiscalizadoras, devem, no prazo de seis dias, comunicar o facto às câmaras municipais, nos termos estabelecidos, sendo que a câmara municipal ou o ICNF, IP, notifica, para no prazo máximo de 10 dias, os proprietários ou as entidades responsáveis pela realização dos trabalhos, fixando um prazo adequado para o efeito, bem como nos termos do Código do Procedimento Administrativo, dando conhecimento à GNR. Não tendo sido realizados os trabalhos, a câmara municipal ou o ICNF, I.P., procede à sua execução, notificando as entidades faltosas para procederem no prazo de 60 dias, ao pagamento dos custos correspondentes. Se o pagamento não se vier a verificar, a câmara municipal ou o ICNF, I.P., extrai certidão de dívida.

Somos de opinião que os resíduos dos incêndios florestais e o material sobranete dos cortes florestais, deveriam ser abrangidos. No entanto, estas medidas, mal fiscalizadas e com uma abrangência reduzida aos locais próximos das vias de acesso pavimentadas, vão igualmente de encontro à posição já defendida, pois não havendo outros efeitos atmosféricos, **só com a envolvimento de todos na limpeza das matas e terrenos, será possível reduzir o risco de incêndio**, pois como se tem sustentado, “*onde não há rastilho, não há fogo*”. E para que isso possa acontecer, necessário se torna obrigar a tais operações e sancionar o seu incumprimento.

### **3.5 Rede Natural das Áreas Protegidas e Parques naturais**

A rede nacional de áreas protegidas (RNAP) são zonas delimitadas, sendo a sua intervenção sujeita a regulamentos específicos, tendo como grande propósito a proteção do ambiente, floresta e dos

recursos naturais. No território português, existem várias zonas protegidas, desde o Minho ao Algarve, aos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Acresce que a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) é constituída pelas áreas protegidas classificadas ao abrigo do **Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho** e dos respetivos diplomas regionais de classificação. São classificadas como áreas protegidas as áreas terrestres e aquáticas interiores e as áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais suscetíveis de as degradar. As RNAP podem adotar as seguintes tipologias: Parque Nacional, Parque Natural, Reserva Natural, Paisagem Protegida e Monumento Nacional.

### **Rede Natura 2000**

Com a finalidade primordial de proteger e melhor gerir o seu património natural, a União Europeia estabeleceu uma política ambiental de conservação da natureza e da biodiversidade, através da implantação de duas diretivas comunitárias.

A Habitats (Diretiva 92/43/CEE de 21-05-1992) é destinada à preservação dos habitats naturais (terrestres e marinhos), considerados ameaçados ou raros.

No seu preâmbulo, tornava-se clara a determinação da preservação, a proteção e a melhoria do ambiente, incluindo a preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, que constituem objetivos essenciais de interesse geral da Comunidade, tal como dispõe o artigo 130º R do Tratado e ainda como objetivo principal da diretiva em favorecer a manutenção da biodiversidade, tomando simultaneamente em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais, contribuindo para o objetivo geral de desenvolvimento sustentável; que a manutenção dessa biodiversidade pode, em certos casos, requerer a manutenção e até mesmo o encorajamento de atividades humanas;

A diretiva Aves (Diretiva 79/409/CEE), por sua vez, tendo como objetivo a conservação e gestão das populações de aves, terrestres e marinhas, vivendo no seu estado selvagem, bem como dos respetivos habitats, adotou no seu artº 1º que:

*“A presente diretiva diz respeito à conservação de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-membros ao qual é aplicável o Tratado. Tem por objetivo a proteção, a gestão e o controle dessas espécies e regulamenta a sua exploração”.*

A mesma foi transposta para o direito nacional através do DL nº 140/99 de 24 de abril.

Em Portugal, formam a Rede Natura 2000, 106 áreas designada no âmbito da Diretiva Habitats, das quais 96 foram reconhecidas como SIC (Sítio de importância comunitária).

Através da Diretiva Aves, encontram-se certificadas 62 ZPE,s, ou seja, Zonas de proteção especial.

De referir ainda que a Rede Natura 2000, abrange 3 regiões biogeográficas, ou seja, a Atlântida e Mediterrânea no Continente e Macaronésia nos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

São vários os Parques Naturais existentes no nosso país, designadamente o Peneda-Gerês, o primeiro a ser criado, o Parque Natural da Serra da Estrela, o Parque Natural de S. Jacinto em Aveiro, sendo classificados como áreas protegidas, através de decreto-lei.

### **Exemplo: Parque Natural da Serra da Estrela**

A reserva natural da Serra da Estrela, abrange grande parte do maciço da Estrela, essencialmente no Distrito da Guarda, (85%) e de Castelo Branco com 15%. O seu ponto mais alto atinge 1993 metros de altitude. É a maior área protegida portuguesa e abrange os Concelhos de Celorico da Beira, Covilhã, Gouveia, Guarda, Manteigas e Seia. Trata-se de uma reserva biogenética. 88.295 hectares foram afetos como Sítio de interesse biológico e passou a integrar a Rede Natura 2000.

Foi criado através do Decreto-Lei nº 557/76 de 16 de julho, sendo reclassificada a área protegida, através do Decreto Regulamentar nº 50/97 de 20 de novembro.



Foto nº 5 "Espaço de diversão na Torre"

São únicas no País as espécies de flora e na fauna, o lobo, a raposa, o coelho-bravo-europeu e o javali, são as raças de animais mais autóctones e têm um papel muito importante no equilíbrio dos sistemas, promovendo adicionalmente a redução do risco de incêndio. É uma reserva biogenética.<sup>14</sup> De referir a importância do queijo da Serra da Estrela, marca certificada e que representa um produto endógeno, por excelência. Na vertente turística importa sublinhar que a estância de ski é única no País.

#### **4-Capítulo III**

##### **4.1 Caso de estudo:**

##### **As florestas espécies diversificadas e o eucaliptal**

O caso de estudo a que nos propusemos foi a gestão florestal no Concelho de Mortágua, como exemplo a seguir, não deixando de fazer um paralelo com outros tipos de floresta existentes no nosso País, designadamente do pinheiro bravo, do carvalho, do sobreiro ou do castanheiro. (Desenvolvido no apêndice anexo a este trabalho)

---

<sup>14</sup> Reserva biogenética – com características únicas, raras ou em vias de extinção. Significa uma área protegida que goza de um estatuto jurídico, caracterizado por ter um ou mais habitats, ou ecossistemas.



Foto nº 7 “Souto de castanheiros”

Debruçando-nos sobre o eucalipto: Na verdade, sendo conhecidos os ataques recentes a esta espécie, justificada pela desertificação que cria nos solos e a propagação em caso de incêndio, nada nos garante que os incêndios não se continuem a propagar se os eucaliptais desaparecessem da nossa floresta.

Também já defendemos que, se calhar, atentos ao número de anos para atingir a sua fase de maturação de crescimento, que é significativamente reduzido em relação a outras espécies, bem como do interesse para as economias das comunidades locais e das fábricas de celulose, teremos que encontrar soluções equilibradas que permitam com uma maior gestão florestal manter o eucalipto em zonas onde o clima e as características do solo, o permitam. Ou seja, se apostarmos mais na limpeza e gestão dos combustíveis nas florestas, será possível conciliar a existência do eucalipto com outras espécies florestais.

Trata-se efetivamente de um caso de sucesso e praticamente único no País. O eucalipto é a espécie florestal dominante no concelho de Mortágua, não tendo sido atingido antes da tragédia de 2017, sendo por isso, um caso de estudo. Contrariando algumas teses menos otimistas de que havendo um bom plano de intervenção, boas limpezas florestais e vigilância, com a envolvimento dos proprietários é possível manter a espécie é muito mais rentável em relação a quaisquer outras.

Mas mesmo considerando os efeitos negativos do eucalipto, pela forma como “chupa” a água dos solos, há certamente algumas regiões onde a manutenção da espécie é possível, pois se recuarmos no tempo, a sua plantação em solo português já ocorreu há cerca de 2 séculos.

A título de exemplo, obviamente que não é comparável com o carvalho e o castanheiro, como material combustível, mas se atendermos ao que sucede igualmente com o pinheiro bravo, então teríamos que abandonar as 2 espécies que ocupam a maior parte da nossa floresta.

Estudos recentes apontam no sentido do cultivo do eucalipto ser impraticável no sul do País e em algumas zonas da região centro, conforme refere Ernesto de Deus, investigador do Centro de Ecologia Aplicada da Universidade de Lisboa.

Quanto às projeções, na verdade as projeções das folhas e cascas de eucalipto poderão provocar a propagação de novos fogos num raio de 3 Kms, sendo por isso uma espécie de risco elevado.

Conforme Relatório da Comissão Técnica Independente, *“o pinheiro bravo e o eucalipto são as espécies que mais ardem, muito devido ao material combustível (folhas de ramos finos) que se distribuem verticalmente por diversos estratos e que se propagam, potenciando a progressão do fogo, referindo ainda que a área florestal ardida em 2017 incidiu em quase 90% em florestas dominadas por aquelas 2 espécies, sendo que o pinheiro bravo contribuiu com 49,6% e o eucalipto com 38,5%, sendo o sobreiro e a azinheira as espécies que menos arderam (0,6% e 0,3% respetivamente)”*.

Por estes dados também não será o eucalipto que domina em percentagem a área ardida, devendo os estudos voltar-se para a redução de ambas as espécies, de acordo com o maior ou menor risco de incêndio e as zonas menos propícias à sua manutenção, sendo gradualmente substituídas por outras espécies de menor risco de propagação.



Foto nº 8 – “Eucaliptal”

Ainda sobre o eucalipto, a legislação sobre esta espécie está prevista no Dec. Lei nº 96/2013 de 19 de julho, que alterado pelo DL 16/2019 de 14 de janeiro, no artº 3º-A, se legisla sobre a questão do eucalipto, referindo o seguinte:

*3- Não são permitidas as ações de arborização com espécies do género Eucalyptus spp.*

*4 - A rearborização com espécies do género Eucalyptus spp, só é permitida quando a ocupação anterior constitua um povoamento puro ou misto dominante, tal como definido em sede do Inventário Florestal Nacional, de espécies do mesmo género.*

*5 - Excetuam-se do disposto no n.º 3 as ações de arborização com espécies do género Eucalyptus spp., desde que não inseridas, total ou parcialmente, na Rede Nacional de Áreas Protegidas, Rede Natura 2000 e em regime florestal e quando se verifiquem as seguintes condições cumulativas:*

*a) Realizadas em áreas não agrícolas, de aptidão florestal;*

*b) Realizadas em área que não seja de regadio;*

*c) Resultem de projetos de compensação de áreas de povoamentos de espécies do género Eucalyptus spp. por áreas de povoamento localizadas em zonas de maior produtividade, nos termos do artigo 3.º-B;*

*d) Realizadas em concelhos onde esta espécie não ultrapasse os limites relativos definidos nos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF);*

*e) Realizadas em zonas onde não constituam manchas contínuas desta espécie ou de espécie pinheiro-bravo, consideradas demasiado extensas nos termos a definir nos PROF.*

Ou seja:

Regra geral, não são permitidas novas ações de arborização com espécies do *Eucalyptus* spp., sendo permitida a rearborização, nos termos do disposto n.º 4, quando já se verifique ocupação anterior da mesma espécie ou mista.

### **Artigo 3.º-B-Projetos de compensação**

1 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 5 do artigo anterior, os projetos de compensação devem contemplar o compromisso de investimento em áreas que garantam o uso agrícola ou pecuário ou com rearborização com espécies autóctones, em caso de uso florestal.

2 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 5 do artigo anterior, nos anos posteriores à incorporação prevista no n.º 6 do mesmo artigo, os promotores podem realizar projetos de compensação que executem a arborização de acordo com as áreas máximas previstas no anexo ao presente decreto-lei, que dele faz parte integrante, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

3 - Com vista à promoção da redução dos povoamentos com *Eucalyptus* spp., não são aplicáveis as reduções previstas no anexo ao presente decreto-lei, que dele faz parte integrante, aos projetos de compensação respeitantes integralmente à redução dessa espécie nas áreas classificadas nos termos do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na sua redação atual, relativo ao Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC).

Estes projetos de compensação, que carecem de autorização, nos termos do artigo n.º 4 da lei supra, importam o compromisso de investimento em áreas agrícolas ou pecuárias, ou se integrado no regime florestal, com rearborização<sup>15</sup> com espécies autóctones.

No entanto e com as limitações já introduzidas, a qual requer uma correta monitorização, os futuros estudos que venham a ser realizados deverão então ter em conta o estudo de impacto nos solos, com as espécies mais aconselháveis ao tipo de clima e do risco florestal.

### **Outras espécies florestais:**

As espécies, conforme demonstra o site do ICN, IP, podem ser:

Predominantes – espécies que formam extensos povoamentos, distribuídos ao longo do país. Tipos: pinheiro-bravo, sobreiro.

Abundantes – espécies que formam extensos povoamentos em regiões ou localidades restritas, ou que ocorrem disseminadas em diversos tipos de povoamentos numa extensa área de distribuição.

---

<sup>15</sup> Replantação de árvores em determinado local.

Frequentes – espécies que ocorrem disseminadas em diversos tipos de formações em várias regiões do país. Tipo: oxicedro.

Ocasionais – espécies que ocorrem disseminadas em diversos tipos de formações, embora de distribuição restrita no território ou de forma isolada. Tipo: cerejeira-brava

Raras – espécies que ocorrem em pequenos núcleos ou através de indivíduos dispersos, em regiões ou localidades muito restritas. Tipo: carvalho de Monchique.

Focando-nos sobre o **pinheiro bravo**, esta espécie representa em Portugal Continental cerca de 23 %, logo a seguir à área florestal ocupada pelo eucalipto de 26%. As restantes espécies que existem em maior número, são o sobreiro, o carvalho, o castanheiro, a oliveira, a azinheira, entre muitas outras. A oliveira que representa 16,4% é de elevado interesse gastronómico, através do azeite que se extrai, bem como a própria azeitona.

Já o sobreiro, é uma árvore da família do carvalho, cultivada no Sul da Europa, sendo-lhe extraída a cortiça, também para vários fins industriais. Tem bastante valor económico.



Foto nº 9 - Pinheiro bravo integrado na floresta mista

Ainda sobre o pinheiro, é uma árvore de grande porte, podendo atingir 30 a 40 metros de altura e faz parte da história natural da Península Ibérica, tendo a sua produção aumentado a partir do Sec. XII e XIII, pelo interesse em proteger as dunas litorais, designadamente na região de Leiria, com o célebre pinhal com o mesmo nome. É característica da região mediterrânica e costas atlânticas de Portugal, Espanha e França. A madeira e a resina são utilizadas para fins industriais, designadamente para fabrico de mobiliário e pasta de papel, bem como como fonte de aquecimento. É uma árvore que resiste a solos pobres em especial nos solos arenosos. Tal como o eucalipto, tem muito valor económico. Contudo, à semelhança do eucalipto, pelo risco que o **pinheiro bravo** representa como material combustível, somos de opinião que esta espécie deveria ser restringida a regiões onde o clima lhes é propício.



Foto nº 10 “Floresta mista de carvalho e pinheiro”

#### 4.2 Falta limpeza dos sobrantes, agrava o risco incêndio

Nos termos do Decreto-Lei nº 205/99 de 9 de junho refere que “Os princípios orientadores, da política florestal definida na Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto (Lei de Bases da Política Florestal), nomeadamente os relativos ao reconhecimento da floresta como um recurso natural renovável, à necessidade de o uso e a gestão da floresta serem levados a cabo de acordo com políticas e prioridades de desenvolvimento nacionais articuladas com as políticas sectoriais de âmbito agrícola, ambiental e de ordenamento do território e ainda de os recursos da floresta e dos sistemas naturais associados serem geridos num quadro de desenvolvimento rural integrado, determinam a necessidade da adoção e aplicação de planos de gestão florestal (PGF) que estabeleçam normas específicas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais, promovendo a produção sustentada de bens e serviços por eles fornecidos”.

Por sua vez, nos termos do artigo 2º, nº 1 do referido DL, “*Os PGF são instrumentos de ordenamento florestal das explorações que regulam, no tempo e no espaço, com subordinação aos planos regionais de ordenamento florestal (PROF) da região onde se localizam os respetivos prédios e às prescrições constantes da legislação florestal, as intervenções de natureza cultural e ou de exploração e visam a produção sustentada dos bens ou serviços originados em espaços florestais, determinada por condições de natureza económica, social e ecológica*”.

Já o artigo 4º define os elementos mínimos obrigatórios e a sua elaboração está prevista no artigo 5º, bem como da sua responsabilidade, sendo ainda que a análise e aprovação dos planos de gestão florestal estão previstos no artigo 6º.

Tal como defendemos em capítulos anteriores, como proposta de melhoria muito útil à remoção do material depositado nas florestas, deveria ser criado um ecoponto dos resíduos lenhosos para prevenção de novos focos de incêndio, propomos que seja executada e intensificada a instalação de pontos de água, conforme previsto na RDFCI (Redes Regionais de defesa da floresta contra incêndios) em todas as áreas florestais com mais de 25 hectares, incluindo as áreas ardidadas, à semelhança do que acontece nas bocas de incêndio das zonas urbanas. A área de instalação deste equipamento deveria estar limpo num raio de 100 metros.



Foto nº11 “Falta limpeza das áreas florestais ardidas”

Quanto à gestão florestal, é urgente disciplinar a retirada do material queimado que se encontra depositado com origem em incêndios anteriormente registados, até porque será sempre um alvo mais fácil para os criminosos.

Os sobrantes poderão ser uma proveitosa aposta, se forem devidamente aproveitados os resíduos sólidos, aproveitando a biomassa na produção de energia elétrica e como fonte de energia renovável.<sup>16</sup>

### **4.3 Regime de arborização – Abordagem ao Decreto Lei nº 96/2013 de 19 de julho e DL 12/2019 de 21 de janeiro**

#### **Breve introdução à história da arborização e rearborização**

---

<sup>16</sup> As fontes renováveis de energia são a eólica, hídrica, cogeração renovável, geometria e outras renováveis como solar, biogás, ondas e mare motriz. Não obstante apresentar impactos negativos devido à natureza dos materiais utilizados e aos danos ecológicos associados, é um tipo de produção não poluente da atmosfera e dos solos, além de que recorre a fontes inesgotáveis, mas dependentes das condições atmosféricas.

Sabendo-se que a gestão florestal está necessariamente ligada às ações de arborização e rearborização, do controlo e disciplina restritiva de algumas espécies arbóreas, fazemos uma descrição sumária das medidas legislativas que foram decretadas desde o século passado e designadamente:

A Lei 1951 de 09 de março de 1937, proibia a plantação de sementeiras ou acácias a menos de 20 metros de distância dos terrenos cultivados e a menos de 40 metros de nascentes, terras de cultura de regadio, muros e prédios urbanos. Também o DL 175/88 de 17 de maio condicionava a arborização, com espécies florestais de rápido crescimento, estabelecendo a Portaria nº 528/89, de 11 de julho, os critérios mobilizáveis nas operações de florestação ou reflorestação com recurso a estas espécies, e a Portaria nº 513/89, de 6 de julho, os concelhos onde se passam a aplicar estas medidas restritivas.

Entretanto, a lei 96/2013 de 19 de julho, veio mudar o paradigma existente, estabelecendo o regime jurídico das ações de arborização e rearborização no território continental, bem como das espécies envolvidas.

Já o Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de julho define as bases da política de ambiente e enquadrrou, nos últimos 20 anos, toda a legislação produzida sobre conservação da natureza e da biodiversidade.

### **Análise do DL 96/2013 e DL 12/2019:**

O preambulo do referido DL 96/2013, determina que as ações de arborização e rearborização podem promover quer a valorização produtiva dos espaços silvestres, quer a recuperação dos ecossistemas degradados, bem como a evolução da composição dos povoamentos pré-existentes, adaptando-os aos objetivos de gestão florestal dos proprietários e gestores florestais.

O texto legislativo também sustenta que o planeamento e execução devem assegurar a prossecução dos objetivos de conservação dos recursos naturais e de racionalização do ordenamento do território, identificados nos «modelos gerais de silvicultura e de gestão de recursos» constantes nos planos regionais de ordenamento florestal (PROF) e nos planos de gestão florestal (PDF), estabelecidos no Decreto-Lei nº 16/2009, de 14 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 114/2010 de 22 de outubro. Em síntese, alude à profusão de grande heterogeneidade de procedimentos de licenciamento ou de autorização de ações de arborização ou rearborização herdados dos diferentes regimes normativos de forma desarticulada.

Passando ao articulado, nos termos do artigo 3º do referido DL, entende-se por ações de «Arborização», *ação de instalar árvores de espécies florestais, por sementeira ou plantação, em terras que não tenham sido ocupadas por floresta anteriormente, conferindo ao solo onde é realizada um cariz de solo florestal* e por «Rearborização», *ação de reinstalar árvores de espécies florestais, por sementeira ou*

*plantação, em terras que já tenham sido ocupadas por floresta e que, por esse fato o solo já possuísse um cariz de solo florestal.*

Já nos termos da al. b) do mesmo artigo, caracteriza-se por «Povoamento florestal», *extensão de terreno com área superior ou igual a 5000 metros quadrados e largura superior ou igual a 20 metros, com um grau de coberto, definido pela razão entre a área da projeção horizontal das copas e a área total da parcela, superior ou igual a 10%, onde se verifica a presença de arvoredo florestal que, pelas suas características ou forma de exploração, tenha atingido, ou venha a atingir, porte arbóreo, altura superior a 5 metros, independentemente da fase em que se encontre no momento da observação.*

Ou seja; em síntese, «arborização» será uma primeira plantação, enquanto que «rearborização» é o trabalho de replantação e «povoamento florestal» em síntese, é uma área superior a meio hectare e com largura igual ou superior a 20 metros.

Nos termos do artº 4º estão sujeitas a **autorização prévia** do ICNF, I.P., todas as ações de arborização e de rearborização com recurso a qualquer espécie florestal, sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes e a autorização é válida pelo período de dois anos, contados, respetivamente, da data da notificação ao requerente ou da data em que se considere tacitamente deferido o pedido.

Já no que respeita à **comunicação prévia**, refere o artigo 5.º- *1-Estão sujeitas a comunicação prévia as ações de arborização e de rearborização com recurso a espécies florestais, nas situações abaixo referidas: a) Quando se verificarem as seguintes condições cumulativas: i) A área de intervenção ser inferior a dois hectares; ii) Não se inserirem, total ou parcialmente, no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, como tal definido no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho; iii) Não se realizarem em terrenos percorridos por incêndios nos 10 anos anteriores; iv) Tratando-se de rearborizações, não alterarem a espécie ou espécies dominantes anteriormente instaladas. b) Quando se encontrem previstas em plano de gestão florestal aprovado em decisão expressa favorável do ICNF, I.P., que integre todos os elementos de conteúdo do projeto de arborização ou rearborização a que se refere a alínea a) do n.º 2 e o n.º 3 do artigo 7.º. 2 - A comunicação prévia deve ser apresentada com a antecedência mínima de 20 dias relativamente ao início da respetiva ação, sob pena de não produzir quaisquer efeitos. 3 - As ações objeto de comunicação prévia devem ser executadas no prazo de dois anos a contar da data da sua apresentação.*

As **dispensas de autorização e comunicação prévia**, estão elencadas no artº 7º do mesmo DL que prediz o seguinte: “São dispensadas de autorização e de comunicação prévias as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies integradas em projetos florestais aprovados no âmbito de programas de apoio financeiro com fundos públicos ou da União Europeia, exceto quando localizadas em área integrada no Sistema Nacional de Áreas Classificadas. 2 - Para efeitos do número anterior, as entidades competentes comunicam ao ICNF, I. P., no prazo de 30 dias a contar da decisão, os projetos aprovados, com identificação dos promotores, das áreas a intervencionar e das ações apoiadas. 3 - Quando, nos termos da lei, haja lugar a procedimento de avaliação de impacte ambiental ou análise de incidências ambientais, a declaração de

*impacte ambiental ou a decisão de incidências ambientais, se favoráveis ou favoráveis condicionadas, equivalem à autorização prevista no n.º 1 do artigo 4.º.”*

A **decisão final** está prevista no seu artigo 10º que preceitua que os pedidos de autorização prévia são analisados e decididos fundamentadamente, em função da sua conformidade com as disposições legais, regulamentares e técnicas com incidência nas ações de arborização e rearborização, designadamente, as constantes das alíneas a) a g) da referida norma.

Ainda nos termos do artº 11º, os pedidos de autorização prévia que não forem decididos no prazo de 45 dias contados da data de apresentação do respetivo pedido, sem prejuízo das causas de suspensão, consideram-se **tacitamente deferidos**.

Aqui chegados, regra geral, é concedida autorização prévia às ações de arborização e de rearborização, a comunicação prévia, está sujeita quando se verificarem as situações cumulativas expressas no artº 5º e a decisão de autorização prévia está prevista, desde que em conformidade com as disposições legais, regulamentares e técnicas constantes das als a) a g) do artº 10º e há dispensa de autorização prévia nos prazos previstos no artº 11º do DL 96/2013.

Quanto ao **Decreto-Lei 12/2019** de 21 de janeiro, altera o regime jurídico a que estão sujeitas as ações de arborização e de rearborização com recurso a espécies florestais e implementa medidas que sancionam as ações ilegais, independentemente da qualidade do agente executante, designadamente as espécies do género eucalyptus spp (povoamentos).

**Arranque de plantas ilegais** – Nos termos do artº 12º-A, o conselho diretivo do ICNF, I. P., pode decidir pelo arranque e remoção da instalação de plantas, a cumprir num prazo máximo de 180 dias, nas situações seguintes:

*Não autorizadas ou, quando aplicável, não objeto de comunicação prévia válida, Realizadas em desconformidade com as autorizações concedidas ao abrigo do presente decreto-lei ou das condicionantes impostas; Realizadas em desconformidade com comunicação prévia apresentada nos termos do presente decreto-lei.*

Já o nº 2 do mesmo artigo alude à extensão da responsabilidade da instalação de plantas, que nos refere:

*“Caso os proprietários, arrendatários e outros titulares de direitos reais ou contratuais sobre os terrenos não procedam, dentro do prazo fixado, ao arranque e remoção, o ICNF, I. P., pode substituir-se-lhes na sua execução, correndo por conta daqueles os custos inerentes”.*

E nos termos do nº 3 do artº 12º A,

*“Em caso de falta de pagamento, as importâncias referidas no número anterior são cobradas mediante processo de execução fiscal, da competência da Autoridade Tributária e Aduaneira, que segue, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 148.º e seguintes do Código do Procedimento e de Processo Tributário”.*

O que torna mais segura a operação de cobrança através da execução fiscal, seguindo os termos do artº 148º do CPPT.

Ainda nos termos do artº 4º, nº 3, ” *deve ser comunicado ao ICNF, I. P., o início e a conclusão da execução das ações de arranque e remoção, nos 15 dias anteriores às mesmas e nos 15 dias após a sua conclusão”.*

Já nos termos do artigo 14.º-B, do mesmo DL 12/2019, *é obrigação de quem executa as ações de arborização ou de re-arborização, independentemente de ser ou não proprietário, arrendatário ou titular de outros direitos reais ou contratuais sobre os terrenos, tem de acautelar a existência de autorização ou de comunicação prévia, salvo quando esteja dispensado nos termos do presente decreto-lei. O agente executante das ações de arborização ou de re-arborização deve consultar o sistema de informação referido no artigo 8.º»,*

Ou seja; passa a ser instituída uma disciplina mais rígida relativamente à natureza do titular dos direitos sobre os terrenos, quer sejam proprietários, arrendatários ou titulares de direitos reais ou contratuais, no que respeita à autorização ou comunicação prévia das ações de arborização ou re-arborização.

Relativamente à transferência de competências e nos termos do artº 4º as mesmas previstas no Decreto-Lei nº 96/2013, são transferidas do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.) para os municípios, no que respeita à autorização e comunicação prévia das ações de arborização e re-arborização, salvo as respeitantes a áreas integradas, total ou parcialmente, na Rede Nacional de Áreas Protegidas ou na Rede Natura 2000, nos termos da alínea b) do artigo 20.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, desde que tenham adaptado o respetivo Plano Diretor Municipal ao conteúdo do plano regional de ordenamento florestal territorialmente aplicável, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de janeiro, na sua redação atual e disponham de um gabinete técnico florestal.

Esta medida está em conformidade com a posição já defendida, pois era importante transferir competências para a autoridade mais próxima, bem como do conhecimento mais direto da realidade florestal.

Por último e preenchidos os requisitos aqui previstos, os municípios devem comunicar esse facto ao ICNF, IP, a quem devem solicitar o envio dos processos que nessa data houver pendentes.

Referência especial para o estatuído no artigo 13º do DL 12/2019, que prescreve: *Independentemente da responsabilidade contraordenacional de qualquer dos agentes envolvidos, o ICNF, I. P., pode determinar a reconstituição da situação anterior nas ações de arborização ou rearborização, nos termos do número dois e três do referido artigo, que igualmente estabelece o seguinte:*

*2 - A decisão de reconstituição da situação anterior é proferida no prazo de seis meses a contar do conhecimento dos factos, por parte do ICNF, I. P., devendo a reconstituição ocorrer no prazo máximo de dois anos.*

*3 - No caso de decisão de reconstituição da situação anterior nos termos do n.º 2, os proprietários, arrendatários e outros titulares de direitos reais ou contratuais sobre os terrenos procedem ao arranque e remoção das plantas ilegalmente instaladas num prazo máximo de 180 dias.*

Neste conjunto de medidas, importante se torna a identificação dos titulares dos prédios rústicos, independentemente da posição que ocupem, muitas vezes desconhecida e que tornaria difícil ou demorada a reconstituição anterior. É porém omissa o diploma quanto à forma como o estado se pode substituir ao destinatário da decisão de reconstituição.

### **Ações de arborização e rearborização espécie *Eucalyptus spp***

Nos termos do artº 15º, o incumprimento da decisão do ICNF, IP, de reconstituição da situação anterior nas ações de arborização e rearborização a que se refere o nº 2 do artº 13º e designadamente a realização de ações de arborização com espécies do **género *Eucalyptus spp.***, a que se refere o artigo 3.º-A, sem prévia execução do projeto de compensação, o incumprimento do disposto no artigo 12.º-A e o incumprimento da verificação a que se refere o n.º 1 do artigo 14.º-B, dará lugar a sanções, sendo que nos termos do nº 5 do referido artigo, volvidos 180 dias os limites mínimos das coimas a que se referem os artigos 12º-A, 13º e 14º, são elevados para o dobro, sendo que nº 6 em caso de reincidência, e desde que não tenham decorrido cinco anos entre as decisões condenatórias, os limites mínimos das contraordenações previstas nos nºs 1 e 2 são igualmente elevadas para o dobro.

Ainda nos termos do artº 16º do presente Decreto-lei, o Conselho Diretivo do ICNF, IP., pode cumulativamente com a aplicação das coimas previstas no artº 15º, aplicar no âmbito de atividades e projetos florestais, as seguintes sanções acessórias, que se transcrevem:

*a) Perda a favor do Estado dos objetos pertencentes ao agente e que se encontrem na causa ou origem da infração ou estavam destinados a servir para a prática de uma contraordenação, ou que por esta foram produzidos;*

*b) Interdição de exercer a profissão ou atividades relacionadas com a contraordenação, cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública;*

*c) Privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos;*

*d) Suspensão de autorizações, licenças ou alvarás.*

De referir ainda, nos termos do nº 2 que “As sanções acessórias referidas nas alíneas b) a d) do número anterior têm a duração máxima de dois anos, contada da decisão condenatória definitiva”.

A competência de fiscalização e contraordenacional do cumprimento das medidas são nos termos do artº 17º da competência da Guarda Nacional Republicana e às demais entidades fiscalizadoras competentes, bem como aos municípios, mas nos termos do nº 2 do referido artigo, compete ao ICNF, IP., instruir os respetivos processos contraordenacionais, sendo ainda da competência do conselho diretivo do ICNF, IP., decidir da aplicação da coima e sanções acessórias. Quanto ao destino das coimas nos termos do artº 18º, distribui-se da seguinte forma: 10% para a entidade autuante, 20% para o respetivo município, 10% para o ICNF, IP., e 60% para o Estado.

### **Reflexão crítica:**

É inegável o interesse e contributo da legislação florestal na gestão urbanística. Também não restam dúvidas das suas implicações na concretização das operações urbanísticas previstas no RJUE. Quanto à proliferação legislativa, seria importante haver legislação florestal independente do setor agrícola. De resto, no conjunto das medidas aqui implementadas, questiona-se se haverá uma verdadeira política florestal destinada a promover a valorização produtiva dos espaços silvestres e desenvolvimento do setor? Não deveria haver mais espécies protegidas? As restrições à plantação do eucalipto não devem ser extensivas ao pinheiro bravo? As ações de arborização/rearborização são devidamente compensadas e o rigor das medidas sem apoios não levará ainda mais à desertificação florestal? Serão eficazes as medidas de arborização/rearborização do eucalyptus spp? Existem meios de fiscalização adequados? O Estado está a desempenhar o seu papel dando exemplos de rearborização nas áreas florestais que foram vítimas de incêndios recentes, como foi o caso do Pinhal de Leiria, onde existe ainda tanto material depositado e não removido? E para quando a sua total reflorestação?

#### **4.4-É possível conciliar a proteção da floresta com a economia**

Ainda no sentido de sensibilizar quanto à manutenção ou extinção das diferentes espécies florestais o aluno, elaborou um trabalho de estudo, com o tema “**É possível conciliar a economia com a floresta**” sustentando como é possível assegurar a plantação do eucalipto melhor que a do pinheiro, com efeitos benéficos para a economia florestal.



Foto nº 12 – área de eucaliptal queimado, mas em processo de rejuvenescimento

Ao contrário do pinheiro e conforme se ilustra na foto, o eucalipto renova-se após ser atingido pelas chamas. Pelo contrário, o pinheiro, jamais se renova e a madeira ardida se não for rapidamente cortada e aproveitada, o seu valor é exíguo. Sabe-se ainda que a idade adulta do eucalipto é muito menos de metade da do pinheiro. Em regra, o corte do eucalipto para industrialização ocorre normalmente aos 7 anos de idade, num regime que permite até 3 rotações sucessivas e económicas, com ciclo final de até 21 anos.

Muito embora seja necessário restringir novas áreas de plantação ou adequá-las a determinadas zonas, estamos convictos de que é possível conciliar a economia com a floresta, desde que haja os necessários incentivos à criação de empresas de transformação de madeiras e dos produtos florestais, bem como das suas ramagens, já comercializadas, do aproveitamento das matérias florestais, diversificando, as indústrias da madeira, criando novos produtos ou sub produtos e ainda dando incentivos à produção mais intensiva de produtos endógenos, o que dará outra sustentabilidade ao setor, desenvolvendo as

regiões e criando novos postos de trabalho. A biomassa será no presente e no futuro, a grande aposta na produção de energia renovável. Para isso terá que haver uma política florestal transversal que envolva os agentes económicos e comunidades locais.

#### **4.5-Limpeza das florestas**

Sabendo-se que da vasta extensão de área ardida, especialmente na zona centro do País, resultante dos fogos de 2017, a madeira queimada continua por ser removida e faz com que o material combustível represente um risco elevado, em novas ignições.



Foto nº 13 “Floresta de pinhal com madeira queimada por remover”

Na verdade, 2 anos após as tragédias que dizimaram milhares de hectares de floresta e “ceifaram” tantas vidas humanas, é tempo de fazer balanços e apostar ainda mais na prevenção e menos milhões em meios terrestres e aéreos para combate aos fogos. Dir-se-á que o que precisamos hoje é de equipas bem treinadas de intervenção rápida no terreno. Onde não há rastilho, não há fogo e com medidas de limpeza eficazes, deixaria de haver tantas ignições.

O investimento terá que ser não só em termos de prevenção e proteção e nos casos de registo de ocorrências, quer a nível rural, como urbano, as equipas de intervenção têm de ser muito

profissionalizadas e com rapidez de ação, até porque os efeitos do aquecimento global não darão descanso aos bombeiros da paz.

E faz-se referência às ocorrências urbanas, porque com a poluição atmosférica, esse será o perigo crescente com que nos iremos confrontar.



Foto nº 14 – “Densa floresta numa encosta de um bairro viseense”

A imagem retro reflete o que não deve acontecer numa cidade. Um foco de incêndio prontamente combatido por helicóptero, deixou todos os moradores preocupados. Os responsáveis autárquicos não se devem esquecer dos aglomerados de combustíveis em florestas não intervencionadas e devem investir nos acessos viários, abrindo faixas de gestão de combustíveis, criando os necessários planos de intervenção e zonas de risco, até porque quando próximos de áreas urbanas, representam um risco manifestamente elevado.

Além-fronteiras, os incêndios que se têm registado em várias cidades do Estados Unidos da América, designadamente no Estado da Califórnia, cujo clima é muito idêntico ao que se regista em Portugal Continental, leva-nos a ter que tomar medidas mais preventivas a nível das edificações urbanas, com ações de fiscalização mais apertada a todos os edifícios, bem como do seu estado de conservação, fazendo uma rigorosa avaliação do risco. A incerteza do clima, as súbitas alterações climáticas e muito em especial a poluição do ar atmosférico, que deve em nossa opinião ser encarado com uma realidade

prioritária, poderá atingir proporções nunca imagináveis, representando esse risco um sério aviso ao Governo Nacional e aos governos dos Estados a nível planetário.

Focando-nos de novo nos fogos rurais, sabe-se que existe falta de operacionais e que os operacionais têm de ser mais bem preparados, pelo menos os novos recrutas em formação. Sabe-se ainda da grande dispersão de meios e tem-se consciência de quanto custa aos cofres do Estado haver uma máquina pronta a atuar. É possível adotar as torres de vigia, com **sistemas de vigilância eletrónicos**, menos onerosos, podendo ser controlados à distância, mas porque não é feito a montante, o investimento que se faz a jusante? Por outras palavras, porque não se investe ainda mais através dos subsídios do Estado para as limpezas obrigatórias e por forma a travar a tendência de alienação do património privado a Empresas e Associações florestais? Se não houver subsídios, os particulares, porque não obtêm receitas dos imóveis, estarão condenados a **fazer doações às associações, às paróquias, ou a outras Instituições**, sendo ainda muito provável que muitos prédios rústicos passem para o domínio do Estado. E Estado esse que deveria aumentar o valor do IMI aos prédios que não são limpos ou estão abandonados, traduzindo-se esse aumento de receita numa espécie de “Bolsa Florestal” que ajudaria todos aqueles pequenos proprietários que não têm condições económico-financeiras para suportar as operações de limpeza que vão aumentando de ano para ano, até porque as alterações climáticas propiciam o crescimento descontrolado de vegetação, o que leva a que as operações de limpeza se repitam várias vezes durante o ano.



Foto nº 15 - área de plantação de carvalhos “revoredo”

Exatamente por isso somos de opinião que se deve investir mais na prevenção, não descurando a preparação dos profissionais para ações de intervenção rápida. E na prevenção, a remoção dos materiais combustíveis que têm ficado por retirar em extensas áreas florestais, designadamente na zona centro do País, têm de ser executadas, pela iniciativa privada, ou através do Estado, caso o titular do prédio depois de notificado o não faça, facto que levaria a aplicação de medidas sancionatórias. Conforme já relatado por técnicos ligados a um Corpo de Bombeiros e à Proteção Civil, deverão ser adotadas políticas de incentivo à utilização de biomassa florestal, que pode ser convertida na produção de calor e energia.

Também as infraestruturas condutoras de energia elétrica, com a passagem subterrânea dos cabos é uma prioridade a curto prazo, devendo o governo implementar um conjunto de ações que visem a retirada dos postes e dos fios instalados e que são um perigo eminente para a ocorrência de incêndios de forma descontrolada.



Foto nº 16 “material combustível próximo de aglomerado urbano, não removido”

Dúvidas não restam de que os incêndios continuarão a propagar-se, desde que exista material combustível. A foto acima ilustra e exemplifica a irresponsabilidade dos proprietários/entidades quando cortam o mato e deixam ficar o “rastilho” por retirar, o que não pode acontecer nas gerações presentes ou futuras.

Dir-se-á mesmo que para além da qualidade do ar que respiramos e da falta de água, bem como da poluição, **a falta de limpeza ou a não remoção dos materiais cortados** e os cabos elétricos serão os maiores perigos que enfrentamos.

Para obviar à manutenção dos maus hábitos deverá o Governo complementar a legislação em vigor, proibindo o corte sem ser removido a curto prazo.

Não nos alongando com o que estará na origem dos fogos com **mão criminosa** que representam cerca de 1/3 das ignições, mas ainda integrado neste sub tema, deve merecer uma forte censura, o **lançamento das “dicas” dos cigarros pelos fumadores**, quer para a berma da estrada ou para outros locais, especialmente em zonas de fácil propagação.

Sendo muito difícil uma fiscalização a este tipo de comportamentos e sabendo-se que essa tendência ocorre muito frequentemente, também o governo deveria rever medidas que venham a **punir essas condutas ilícitas**, que podem colocar em risco o património e o bem vida. As ações de sensibilização deveriam começar logo no **ensino escolar**, pois é urgente se criarem novas mentalidades que sejam

amigas da floresta, reforçar o combate ao designado “**fogo posto**”, que estará na origem de grande parte dos incêndios que têm deflagrado de Norte a Sul do País.

A par das medidas de sensibilização e sancionatórias, o Governo deverá implementar sempre que possível **planos de reflorestação nas regiões mais afetadas pelos incêndios**, devendo ainda incentivar o ordenamento das áreas florestais, com maior prioridade das regiões onde as florestas ocupam maior percentagem de ocupação dos terrenos e iniciando processos maciços de intervenção nas florestas do Estado.

Paralelamente a aposta no reforço da criação de faixas de combustível e melhoria dos acessos é urgente, assim como urgente se torna enterrar os cabos elétricos e até telefónicos nos solos. Estas ações, conjugadas com um sistema de vídeo vigilância em zonas florestais estratégicas pouparia muito dinheiro na presença dos agentes, que poderia ser transferido para outras ações de prevenção, assim como a aposta e incentivos à utilização de biomassa florestal, não deixariam de ser igualmente importantes.

Neste tipo de prevenções, deve ser implementado um sistema de proteção às povoações, designadamente rurais, através da criação de **zonas tampão**,<sup>17</sup> que à semelhança do que já acontece para os aglomerados urbanos seriam uma mais-valia não só para proteção das florestas, como da segurança das próprias pessoas e bens.

---

<sup>17</sup> zona com restrição de usos, como por exemplo um cinturão verde urbano que limita a expansão urbana, protegendo áreas de matas.



Foto nº 17 - O modelo de floresta limpa e com aberturas cirúrgicas para corte incêndios, recolhida da Serra da Estrela.

Por sua vez, as medidas tomadas na punição das queimadas sem autorização prévia, desconsiderando as “**fogueiras**” das festas populares, às quais fazemos um reparo, deve ainda ser complementado com outras medidas, designadamente, na utilização de máquinas, que não cumprem com as medidas de segurança, na remoção de material combustível, na proibição do lançamento de pontas dos cigarros para zonas combustíveis. A interação entre todas as entidades competentes e a criação de equipas multidisciplinares que avaliem o conjunto dos recursos florestais, deverá integrar sempre que possível comissões independentes que produzam bens e serviços.

#### **4.6 – Aproveitamento dos resíduos florestais**

Num período em que os resíduos florestais, deixaram de ser consumidos, com a agravante das atividades pastorícias serem praticamente abandonadas, os detritos florestais ocupam uma parte significativa do material combustível existente na nossa floresta. Para isso, há que em nome da defesa da floresta e do ambiente sustentável, desenvolver de forma eficaz e diversificada, indústrias que absorvam esses mesmos resíduos ou sobrantes dos incêndios florestais, transformando-os em fontes alternativas de energia saudáveis.

Há por isso que incentivar o aproveitamento energético dos resíduos florestais, em especial, da madeira, não só para combater os danos ambientais e contribuir para a defesa do ambiente. Estas podem ser térmicas, elétricas ou ambas (co geração), através da sua combustão direta ou incineração

18

Há que mudar o paradigma e termos a capacidade de inverter o atual cenário catastrófico da poluição atmosférica, incentivando o maior aproveitamento possível da madeira e dos resíduos da nossa floresta, como alternativa economicamente viável.

Evitar o desperdício e não restringir o uso das madeiras para as indústrias tradicionais, como sejam a indústria da celulose, mobílias, painéis reconstituídos de madeira (MDF) deverá ser um imperativo das políticas públicas, num mercado consumidor e integrador, impulsionando a iniciativa privada.

Para tanto, deverá haver o melhor aproveitamento racional e sustentável da matéria prima lenhosa, devendo tal ser vista como uma janela de oportunidade. Esta mesma posição é secundada além-fronteiras, designadamente no projeto PNUD, Bra CO/20, que foca a importância da criação de alternativas eficazes de utilização dos resíduos para fins energéticos, bem como dos produtos de maior valor agregado. Os resíduos de madeira podem ser industriais ou urbanos. Os industriais têm origem no fabrico de produtos de madeira, enquanto que os resíduos urbanos, derivam dos resíduos da construção civil, da arborização urbana, das embalagens descartáveis.

No nosso estudo, leva-nos a inserir um **outro tipo de classificação**, ou seja, os resíduos florestais, sendo estes dos materiais lenhosos, da madeira queimada e derivados de produtos agrícolas com origem na madeira e ainda a ramagem das árvores, podendo tais matérias ser aproveitadas não na produção de energia elétrica, como outros produtos para aquecimento natural, designadamente os briquetes e pellets<sup>19</sup>, sendo produtos obtidos através da compactação de **biomassa florestal**, os quais aproveitam os sobrantes da madeira e como fontes de energia renovável, contribuindo para a redução de gases de estufa. Para os industriais do setor, será igualmente uma janela de oportunidade no negócio da produção de energia. Por isso, proteger a floresta, é também fazer uma aposta em novos produtos do setor mobiliário, da lenha para aquecimento e também dos frutos de algumas espécies, como sejam a castanha, a resina do pinheiro e o pinhão do pinheiro manso, a cereja, a azeitona e o azeite e a cortiça da azinheira. A fauna e a flora têm condições para integrar novos e mais variados produtos endógenos, com mercados potenciais.

---

<sup>18</sup> **Incineração** é a queima do lixo em fornos e usinas próprias.

<sup>19</sup> Tanto os briquetes como os pellets, são produzidos através de resíduos de madeira que seriam descartáveis.

Noutro domínio, ou seja, no setor da construção civil, os industriais deveriam ser sensibilizados para o melhor aproveitamento possível dos materiais aplicados, concretamente das madeiras, sendo que em geral se sugere a existência de um **eco ponto dos resíduos das madeiras**, à semelhança do que se observa nos resíduos dos plásticos e dos vidros.

A nível da arborização urbana, os resíduos da poda das árvores deverão ter um tratamento adequado, devendo os mesmos ser levados para um ponto de recolha para posterior transformação e aproveitamento.

Tal como noutros segmentos de mercado, o preço final da recolha da matéria prima, versus preço de venda da energia ou dos sub produtos fabricados, deverá corresponder ao custo/benefício das comunidades, bem como do seu contributo em matéria ambiental, não podendo descurar a sua incidência na prevenção/redução dos incêndios, com a limpeza dos sobrantes.

Seja como for, importante se torna uma política de integração das políticas energéticas orientadas para a problemática dos resíduos, devendo as mesmas ser monitorizadas, após a sua breve implementação, o que em larga medida, poderá igualmente contribuir para a autossuficiência energética que tanto se projeta.

Assim concluímos que as florestas e as indústrias de transformação de madeira no nosso país, bem como a utilização e comercialização de embalagens de madeira nos meios urbanos, a aplicação de produtos lenhosos pela construção civil, bem como a poda das árvores, acumulam grandes volumes de resíduos, pelo que se torna urgente reforçar o aproveitamento das infraestruturas já existentes e introduzir outras que transforme com mais-valias os produtos em sub produtos. Neste sentido, recomenda-se ao governo da República Portuguesa, através dos respetivos ministérios, concretamente Ministério da Agricultura e das Florestas em articulação com o Ministério do Ambiente e da Transição Energética, apoiados nas respetivas Secretarias de Estado, adotar medidas que vão de encontro ao **melhor aproveitamento e tratamento dos resíduos florestais**, despoluindo o ambiente, através dos necessários apoios ou incentivos, especialmente aos produtores

florestais e agricultores que façam a limpeza das suas áreas, sendo igualmente importante **a criação de ecopontos para recolha dos resíduos da madeira**, para posterior tratamento.

#### **4.7-Política florestal portuguesa e sua sustentabilidade**

A Lei de Bases da Política Florestal – Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto – estabelece no seu artigo 2.º os princípios gerais a que a Política Florestal Nacional deve obedecer à multifuncionalidade dos espaços florestais numa perspetiva integrada, à otimização da utilização dos espaços florestais, à gestão florestal sustentável, à eficiência e racionalização da capacidade produtiva do sector, à valorização económica dos bens e serviços proporcionados pelos espaços florestais, e à responsabilização pelos espaços florestais, ou seja: Quanto à multifuncionalidade dos espaços florestais, a diversidade e elevado número de bens e serviços com origem nos espaços florestais devem ser encarados de forma harmoniosa. Quanto à otimização da utilização dos espaços florestais, numa ótica de uso múltiplo dos recursos florestais e de respeito pelos princípios que levem à sustentabilidade, os espaços devem ser geridos de forma a que a produção e a utilização de bens e serviços sejam compatíveis e otimizados. Relativamente à gestão florestal sustentável, sobretudo, porque, tendo em conta o carácter de recurso natural renovável atribuído à floresta, é importante fazer a gestão de forma sustentável, ou seja, responder às necessidades das gerações presentes e futuras. A eficiência e racionalização da capacidade produtiva do setor, na justa medida em que as atividades devem ser realizadas de acordo com opções e processos que minimizem as perdas dos sistemas produtivos. Quanto à valorização económica dos bens e serviços proporcionados pelos espaços florestais, o desenvolvimento do sector florestal e a conservação e melhoria dos espaços florestais devem ser progressivamente apoiados por uma valorização económica dos bens e serviços proporcionados que seja compensadora para os agentes envolvidos. Por último, a responsabilização pelos espaços florestais dirige-se aos detentores de áreas florestais que são responsáveis pela adoção de práticas correntes de silvicultura e de gestão, sendo também todos os cidadãos responsabilizados pela conservação e proteção dos espaços florestais.

De igual modo o art.º 4.º da referida Lei define os seguintes objetivos:

Promover e garantir um desenvolvimento sustentável do sector; Promover e garantir o acesso à utilização social da floresta; Melhoria do rendimento global dos agricultores, produtores e utilizadores dos sistemas florestais; Otimizar a utilização do potencial produtivo de bens e serviços da floresta e dos sistemas naturais associados; Promover a gestão do património florestal nacional; Garantir a função da floresta na regularização dos recursos hídricos, na conservação do solo e da qualidade do ar e no combate à erosão e à desertificação física e humana; Proteger as formações florestais de especial importância; Proteger a floresta de agentes bióticos e abióticos, nomeadamente os incêndios e Incentivar e promover a investigação científica e tecnológica no domínio florestal.

Num regime de complementaridade, estão associados o PNPOT (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território) e os diferentes planos setoriais regionais.

De acordo com a Lei de Bases, a organização dos espaços florestais é realizada, em cada região, através de Planos de Ordenamento Florestal, numa perspetiva de defender o melhor possível os interesses e o património de cada região. Pretendemos, por isso, fazer um pequeno estudo sobre o tipo de floresta mais adequada ao solo português de acordo com as linhas de orientação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) traduzidos num desenvolvimento harmonioso e sustentado do território.

Alguns dos aspetos francamente positivos da floresta são a retenção de gases de efeito de estufa da atmosfera, o forte crescimento dos produtos florestais, combate à desertificação dos solos, preservação dos produtos endógenos, contribuição para a gestão dos produtos hídricos e para a conservação dos solos. Fundamental ainda na conservação da biodiversidade. Como fatores negativos, há que ter em conta a concorrência dos plásticos e dos alumínio, a falta de qualificação dos produtores, a insuficiência dos circuitos de comercialização, os incêndios que todos os anos dizimam centenas de milhares de hectares, a falta de medidas eficazes no combate aos incêndios e uma legislação que tardou a disciplinar um setor que precisa de muitas e boas medidas para a sua preservação e expansão, para além da dispersão da propriedade e a falta de cadastro. O ponto mais negro ainda é a devastação das florestas, como acontece na floresta amazónica, com graves consequências climáticas e do aquecimento global.

O tipo de floresta existente era o mais adequado ao solo português, com a exceção de uma outra espécie introduzida no nosso País. Porém, as alterações climáticas por um lado e a falta de ordenamento e limpeza florestal, entre outras razões têm agravado o risco de incêndio, que muitas vezes é provocado por mão humana.

Para além disso a cultura do povo português e os maus hábitos adquiridos, tais como fumar e foguear nas florestas nada ajudam.

Quanto às florestas auto protegidas, podemos destacar algumas, como o cipreste mediterrânico, o carvalho, o sobreiro e o castanheiro, pois são espécies mais resistentes ao fogo. A oliveira é um caso típico como espécie, sobejamente resistente aos incêndios, como foi possível constatar no Outono de 2017. Exatamente por isso, temos muitas dessas árvores no solo continental português.



Foto nº 18 - A oliveira queimada depois de cortada pelo tronco, passados alguns meses volta a criar ramagem e a desenvolver-se. A árvore ainda está viva e voltará a crescer, se bem tratada.

Existem outro tipo de árvores que mesmo atingidas pelo fogo, sendo-lhe cortada a parte queimada, mais tarde voltam a criar rebentos que fazem a árvore retomar novo ciclo de crescimento.

Para além do caso concreto da oliveira, também poderemos citar o exemplo do eucalipto e da tileira.

Quanto à sustentabilidade, ela é possível desde que as políticas tenham objetivos e critérios bem definidos, a médio e longo prazo, devendo a aposta do presente ter uma previsão das rentabilidades futuras em cada setor dos negócios florestais, seus aproveitamentos e dinâmica da valorização e intensificação da produção e comercialização dos produtos endógenos.

### **Conclusões finais**

(elaboradas igualmente, com apoio nas conferências e entrevistas que fazem parte do apêndice em anexo)

O aluno, na elaboração do presente trabalho, chegou às seguintes conclusões:

- 1) Verifica-se maior rigor na classificação dos solos urbanos, passando a existir um novo conceito,
- 2) Eliminou-se a categoria operativa de solo urbanizável,
- 3) Existe menor discricionariiedade, visto que no plano municipal apenas se pode classificar o solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado,
- 4) A classificação dos solo deve obedecer ao estatuído no artº 37º da Lei de Bases e ao previsto no novo RJIGT,
- 5) Para ser considerado urbano terá que ser afeto à urbanização ou edificação, no respetivo plano,
- 6) Propósito de contenção da dispersão, dos aglomerados,
- 7) Para além da reclassificação do solo se limitar ao indispensável, passou a haver a obrigatoriedade de demonstrar a sustentabilidade económico e financeira na passagem do solo rústico para urbano,
- 8) O sucesso das melhores decisões sobre a classificação dos solos, depende da eficácia dos planos.
- 9) Como já referido, no regime dos baldios, atento ao interesse agrícola ou florestal, e a sua melhor gestão florestal, através de contrapartidas, aos cidadãos dessas comunidades locais mais carenciados, deveria ser proporcionada a possibilidade de ser autorizadas edificações de apoio às atividades pastorícias ou de outras culturas, desde que reúnam as demais condições impostas por lei, pois tal seria uma medida incentivadora para a fixação de populações nas zonas rurais, levando

a que estas pudessem de perto limitar ou impedir o crescimento desmedido de vegetação nas florestas.

- 10) A par do BPi, Balcão Único do Prédio, para atualização do cadastro registal, também a revisão do Código das expropriações seria muito importante para efeitos de intervenção nas terras abandonadas ou não registadas.
- 11) Quanto ao sistema de informação cadastral, retomamos a crítica aos diferentes governos que com políticas e programas diferentes não deram o impulso necessário para que o sistema já tivesse sido alargado e executado em todo o país, com naturais reflexos na falta de identificação dos prédios que muito ajudará em futuras ações de prevenção e combate aos incêndios.

12) **Na área da floresta e dos incêndios:**

A madeira queimada dos fogos de 2017, continua por ser removida, fazendo com que o material combustível represente um risco elevado, em novas ignições. **Não existe ainda um plano de replantação das áreas ardidas, nem ecopontos de recolha do material disperso das florestas**, resultante de sobrantes e material queimado não removido. Os acessos de grande parte das florestas não existem. Não existem corredores de acesso a operações de combate no terreno. Falta ordenamento das espécies e falta um plano de plantação geral em todas as áreas atingidas pelos fogos.

- 13) Quanto ao **eucalipto**, defendemos mais investimento público, mais mobilidade com bons acessos, floresta bem gerida com cultura profissional, em zonas com natural aptidão. Contudo, à semelhança desta espécie e pelo risco que o **pinheiro bravo** representa como material combustível, somos de opinião que esta espécie deveria ser restringida a regiões onde o clima lhes é propício, não geminando com outras espécies florestais e sempre com corredores e redes viárias de acesso que permita uma intervenção rápida de todos os meios da proteção civil.
- 14) A falta de adoção estratégica de reabilitação de áreas ardidas, cuja responsabilidade é em primeiro lugar do governo, nas também das entidades envolvidas, como já referido, é igualmente notória, deixando agora essas áreas negras ainda mais abandonadas.

Numa perspetiva de **sugestão de melhoria**, a curto e médio prazo, o que a lei e as políticas, deveriam prever:

- \* Dar mais publicidade para que os cidadãos participem mais na elaboração dos planos,
- \* Maior articulação com as políticas do ambiente e da floresta,
- \* Criação de equipas multidisciplinares que envolvam as comunidades locais e os agentes económicos,
- \* Menor dependência dos fundos estruturais para implementar políticas florestais eficazes,
- \* Maior combate à especulação imobiliária, a fim de evitar que os adquirentes de unidades habitacionais tenham de se afastar dos centros urbanos,
- \* Conceção de uma matriz urbana que nos planos defina as zonas com melhor índice de ocupação,
- \* Planos integrados que indiquem e limitem as infraestruturas viárias, consolidando as já existentes e ajustando-as aos aglomerados urbanos, ou seja, evitar redes dispersas,
- \* Execução efetiva pelos municípios ou comunidades municipais do definido pelas Redes regionais de defesa da floresta contra incêndios, designadamente a nível da rede de faixas de gestão de combustíveis, das redes viárias florestais, das redes de pontos de água, praticamente inexistentes,
- \* Instalação de ecopontos para os resíduos lenhosos nas florestas,
- \* Num dos países com mais ignições por hectare, como lamentavelmente é o nosso, as causas em larga maioria, intencionais ou negligentes dos incêndios, terão que ser colmatadas com ações de sensibilização, antes do Verão, nas escolas e nas juntas de freguesia, incentivando a denúncia a todos os infratores.

Quanto ao planeamento, este deveria ser coordenado em quatro níveis: a nível nacional, a nível regional, a nível municipal e intermunicipal e a nível local, de forma a assegurar a consistência territorial de políticas, instrumentos, medidas e ações, numa lógica de contribuição efetiva para o todo nacional, articulado com os planos de ordenamento do território; a introdução de redes de gestão de combustível e ecopontos de água em todas as regiões florestadas, na fase inicial, com mais de 25 hectares, ser muito precisa a definição de delimitação de responsabilidade das várias entidades, introduzindo novas preocupações no âmbito da defesa de pessoas e bens e da defesa da floresta; a definição de um quadro jurídico que permita a célere intervenção, por declaração de utilidade

pública das áreas ardidas; a aposta na sensibilização e informação, com a divulgação coordenada de campanhas; a agilização da fiscalização do cumprimento de todas as ações florestais; a adoção de medidas legais que visem um modelo de intervenção substitutivo dos particulares e do Estado em caso de incumprimento das suas responsabilidades; o agravamento do valor das coimas, de acordo com o valor do bem jurídico afetado.

Lamentando o impedimento dos contactos pessoais neste período de contágio COVID 19, e na certeza do melhor contributo,

O mestrando,

**Autores/referências bibliográficas/legislação:**

- Constituição da República Portuguesa,
- Fernanda Paula Oliveira in Direito do Urbanismo. Do Planeamento à gestão, Parte 1,
- Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes-Breves Notas sobre Algumas das Alterações na “Legislação das Florestas”
- Correia, Fernando Alves. Manual de Direito Administrativo do Urbanismo, Volumes I,
- Estratégias da União Europeia ambiente e floresta
- Site do ICNF-Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
- Constituição da República Portuguesa,
- LBPOT–Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, regulada pela lei 31/2014 de 30 de Maio,
- PMDFCI- Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios,
- PNPOT-Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- PROT–Plano Regional de Ordenamento do Território
- RJIGT–Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e alteração aprovada pela Lei 80/2015 de 14 de Maio
- RJUE–Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
- RGEU–Regulamento Geral das Edificações Urbanas
- Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, in Classificação do Solo no Novo Quadro Legal, Edições Almedina, SA – Julho/2016
- Fernanda Paula Oliveira in “Direito do ordenamento do território”
- Carta Europeia do Ordenamento do Território-Conselho da Europa (1983)
- Lei 19/2014 de 14 de Abril que define as bases da política do ambiente

- Classificação e qualificação do solo – Município de Celorico de Basto
- Artigos do aluno enquadrados na problemática ambiental e territorial,
- Conferência levada a efeito em Oliveira do Hospital sob o tema “Florestas e Legislação: Que futuro ?”

### **Outra legislação citada ou consultada**

- DL n° 557/76 de 16 de julho,
- DL n° 41/79 de 06 de março,
- DL n° 172/95 de 18 de julho,
- Dec. Reg. n° 50/97 de 20 de novembro,
- DL n° 205/99 de 9 de junho,
- DL n° 565/99 de 21 de dezembro,
- Resolução do Conselho de Ministros n° 45/2006 de 04 de maio,
- DL n° 124/2006, de 28 de junho,
- DL n.º 220/2008 de 12 de novembro,
- Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro,
- Portaria 610/2009 de 06 de agosto,
- Portaria n° 92/2009 de 01 de setembro,
- Resolução do Conselho de Ministros n° 92/2009 de 01 de setembro,
- Dec. Reg n° 11/2009 de 29 de maio,
- DL n°s 15/2009 e 16/2009 de 14 de janeiro,
- Decreto Legislativo Regional n.º 11/2010/M de 12 de novembro,
- Portaria n° 62/2011 de 2 de fevereiro,
- Portaria n° 78/2013 de 19 de fevereiro,
- DL n° 96/2013 de 19 de julho,
- Lei n° 72/2014 de 02 de setembro,
- Decreto Legislativo Regional n.º 6/2015/A de 05 de março,
- DL n° 80/2015 de 14 de maio,
- Dec. Reg. n° 15/2015 de 19 de agosto,
- DL 224/2015 de 12 de novembro,
- Lei n° 33/96, de 17 de agosto, que cria a Lei de Bases da Política Florestal,
- Lei n° 65/2017 de 12 de junho,
- Leis n°s 75/2017 e 76/2017 de 17 de agosto,
- Lei n° 78/2017 de 17 de agosto,
- DL n° 316/2017 de 19 de setembro,
- Resolução do Conselho de Ministros n° 115/2018 de 6 de setembro,
- DL 16/2019 de 14 de janeiro,
- Lei n° 44/2019 de 01 de abril,
- DL n° 12/2019 de 21 de janeiro,
- DL n° 14/2019 de 21 de janeiro,

DL – Decreto Lei,

Dec. Reg. – Decreto Regulamentar

## ANEXO

### Conferências e entrevistas

#### A) Conferências

**Debate sobre “florestas e legislação – Que futuro”?**, realizado em Oliveira do Hospital

Tendo em vista o aprofundamento de conhecimentos que habilitassem o aluno melhorar as suas competências na matéria de estudo, a convite, participou no “Debate sobre florestas e legislação – Que futuro?”, realizada no salão nobre da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, estando presentes reconhecidos professores da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, do Instituto Politécnico de Coimbra, da Floresta Atlântica, do observatório independente de incêndios, nas pessoas do Dr. José Carlos Alexandrino Mendes, Presidente da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, que conjuntamente com a Prof. Dr<sup>a</sup> Maria João Antunes, abriram a sessão, Dr. João Ramalhete, deputado da Assembleia Municipal de Oliveira do Hospital e moderador, Prof<sup>a</sup> Doutora Maria João Antunes, Prof<sup>a</sup> Doutora Mónica Jardim, Prof<sup>a</sup> Doutora Dulce Lopes, Prof<sup>a</sup> Doutora Sónia Fidalgo, Dr<sup>a</sup> Marta Susana Lobo, Mestre, Mestre todos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Prof. Doutor Carlos Veiga, Presidente da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital, que moderou o debate da parte da manhã, Prof. Doutor Pedro Bingre do Amaral, Instituto Politécnico de Coimbra, Dr. Carlos Oliveira, Juiz Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, Dr. Carlos Oliveira, Juiz Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, Eng.º Rui Gonçalves, Presidente Executivo da Floresta Atlântica, SA, Prof. Doutor Francisco Castro Rego, Presidente do Observatório Técnico Independente dos Incêndios, Dr. João Ramalhete, Deputado da Assembleia Municipal de Oliveira do Hospital, que moderou o debate da parte da tarde, Prof. Doutor Lusitano dos Santos, Professor Jubilado da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Coimbra, Eng.º Domingos Patacho, QUERCUS, Eng.º Tiago Martins de Oliveira, Presidente da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

Os temas abordados suscitaram o natural interesse dos presentes, sendo merecedor de destaque, a questão do êxodo rural, as unidades de gestão florestal, a gestão dos recursos imobiliários da floresta, a fragmentação da propriedade, a densidade legislativa, pouco

eficaz, a proteção das árvores e das florestas, a necessidade de um novo ordenamento florestal e o cadastro, os PDM,s versus PDF,s, relatório sobre o eucalipto, a arborização e os planos de gestão florestal e ainda a alusão ao Código penal florestal da responsabilidade da ilustre docente da FD UC, Doutora Sónia Fidalgo.

Um dos oradores, Dr. Carlos Oliveira, começou por abordar o tema do abandono das terras sendo responsável pelo êxodo rural e o por si apelidado “usucapião”, ou seja a justificação notarial, o processo de divisão de coisa comum, onde a tentação de legislar por perto ou em função dos acontecimentos, não ajuda. A terra deveria ser gerida de acordo com as suas aptidões.

Mais à frente, um dos oradores ligado a Sociedade que se dedica à gestão dos recursos imobiliários florestais, Eng<sup>o</sup> Rui Gonçalves, salientou os fundos associados e a gestão de 489 prédios com área média de 5 hectares. O seu investimento inicial foi o pinheiro bravo, alargando depois o investimento à área do eucalipto, sabendo dizer que “*Não era por causa do eucalipto que arde mais ou arde menos...*” Quanto à fragmentação da propriedade salientou que a grande maioria das propriedades têm entre 1000 e 2000 m<sup>2</sup>. Preconizou ainda que estamos a viver um período de grande crise quanto ao modelo que queremos para o País e terá que ser feito qualquer coisa de radical. Teremos que criar um modelo que torne de novo rentável a floresta, salientou. Concluiu afirmando que em 1929 saiu uma lei em que não se podia construir propriedades com menos de 0,5 hectares. Hoje temos grande parte das propriedades com área inferior. Quanto ao usucapião sublinhou que não devia ter mais valor que uma unidade de cultura e apelou ao legislador para rever a lei. Sustentava ainda que fazer leis é muito fácil, mas seria mais útil fazer menos leis e mais eficazes.

Da parte do observatório independente dos incêndios, o Prof. Doutor Francisco da Costa Rego, defendeu a necessidade de ser criado um novo ordenamento florestal, sendo ainda de opinião que deve haver a entrada voluntária do Estado na criação de um regime florestal parcial. Quanto à dimensão da propriedade, o palestrante deixou entender que seria uma condição necessária, mas seria necessário fazer mais alguma coisa.

Foi abordada ainda a questão do cadastro e o rigor do mesmo como contributo para resolver o problema do emparcelamento e a ideia de que a dimensão da parcela contribuiu para a construção de uma unidade mínima de cultura e soube-se ainda por Marta Susana

Lobo, Mestre da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, que cerca de 25% do solo português é inculto e ainda citando António Araújo in “O cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal/Maio de 2013” 20% não se sabe a quem pertence. Citando, referiu ainda que “*estes números revelam-se nitidamente, assustadores, especialmente no contexto de perigos que em anos nupérrimos, assolaram e abalaram o nosso país - mais especificamente os incêndios.*”. Referiu ainda que é importante conhecer o cadastro do nosso território, ou a falta dele e não conhecemos os proprietários, as dimensões e os limites das terras que compõem o território nacional, com sério prejuízo, quer em termos urbanísticos como em termos florestais.

No decurso da sessão, foi questionado pelo aqui aluno que legislação estaria a ser preparada de forma articulada que pudesse conjugar os interesses sobre o ordenamento do território, políticas do ambiente e economia e se as medidas regionais, não tratadas à escala global resolveriam os problemas dos fogos e das florestas. Perguntou ainda se estamos preparados para combater grandes incêndios, como aquele que aconteceu há um ano atrás em que dizimou uma vastíssima área da zona centro, ao que um dos oradores respondeu não, pois não só é necessária uma política florestal comum, como política ambiental comum.

Sobre a árvore eucalipto, “as metas de redução, regulamentação jurídica e aplicação prática”, o Mestre da FDUC, Dr. João Cadete concluiu que fogo e eucalipto são interdependentes, tendo a espécie uma casca que projeta a quilómetros de distância, sendo ainda de registar a opinião de que não deve haver mais de 1200 árvores por hectare e haver árvores resistentes ao fogo. Para isso, deveria ser criado um viveiro a formar árvores resistentes para o futuro, sendo que a aposta devia recair no carvalho americano. Deveria haver um fundo imobiliário e o Estado devia formar esse fundo. Fez ainda uma breve alusão à Lei nº 77/2017, da arborização, devendo o pedido de autorização ser apresentado 20 dias antes da sua execução, os regimes excepcionais com a dispensa de qualquer controlo, quando faça parte de algum projeto de fundos florestais, terminando, afirmando que os planos de gestão florestal, vinculam as entidades públicas e privadas.

Sob o ponto de vista florestal, foi sabido que dos 5.000.000 hectares que se dedicavam à agricultura, hoje só temos 2.000.000 hectares e deveria haver liberdade de passagem para que houvesse grandes rebanhos. No Concelho de Oliveira do Hospital 90% do território

foi destruído, sendo o cenário muito desolador, pois hoje ou se desiste de ser agricultor ou tem de se aumentar a sua área agrícola. O aluno colhe da mesma opinião, pois grande parte do fenómeno que se vive nas regiões do interior deve-se ao abandono das terras e da pastorícia, cujos rebanhos limpavam os terrenos.



# DEBATE

## FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

Salão Nobre da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital

7 DE DEZEMBRO DE 2018

Coordenação Científica: Prof. Doutora Maria João Antunes e Prof. Doutora Dulce Lopes

### 9h30 Abertura

Presidente da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, Dr. José Carlos Alexandrino Mendes  
Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Prof. Doutora Maria João Antunes

### 1. Propriedade florestal: registos e cadastro, fracionamento do solo, direito sucessório e fiscalidade de prédios rústicos

Moderação: Prof. Doutor Carlos Veiga, Presidente da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital

**10h** Relatório "O território nacional: uma realidade desconhecida" (Marta Susana Lobo, Mestre da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

**10h20** Prof. Doutora Mónica Jardim, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**10h40** Prof. Doutor Pedro Bingre do Amaral, Instituto Politécnico de Coimbra

**11h00** Dr. Carlos Oliveira, Juiz Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria

**11h20** Eng.º Rui Gonçalves, Presidente Executivo da Floresta Atlântica, SA

**11h40** Prof. Doutor Francisco Castro Rego, Presidente do Observatório Técnico Independente dos Incêndios

**12h - 13h** Debate

### 2. Planeamento e obrigações florestais: PMDFCIs, PDMs, PROFs, gestão de combustível, condicionamentos à construção, arborização e re-arborização

Moderação: Dr. João Ramalhete, Deputado da Assembleia Municipal de Oliveira do Hospital

**14h40** Relatório "O eucalipto: as suas metas de redução, regulamentação jurídica e aplicação prática" (João Cadete, Mestre da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

**15h** Prof. Doutora Dulce Lopes, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**15h20** Prof. Doutor Lusitano dos Santos, Professor Jubilado da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Coimbra

**15h40** Eng.º Domingos Patacho, QUERCUS

**16h** Prof. Doutora Sónia Fidalgo, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**16h40** Debate

**17h40** Encerramento

## Gravura n° 1 – cartaz Sessão-debate de Oliveira do Hospital

Já a Prof<sup>ª</sup> Doutora Dulce Lopes da FDUC, abordou o papel dos municípios e de outras entidades públicas no que se refere à definição das regras do uso, ocupação e transformação do território em matéria florestal, a temática do “Planeamento e obrigações florestais: Dos Planos Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios, (PMDFCIs,) dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (Prof,s), dos planos diretores municipais (PDM,s), gestão de combustível, condicionalismos à construção, arborização e re-arborização”, e dando conta das principais alterações que foram aprovadas posteriormente à data da ocorrência do Debate sobre Florestas e Legislação, afirmou ainda que não havia legislação para os municípios poderem regular. Abordou ainda a **Regulamentação "positiva" e "negativa" dos usos florestais** repartida por um conjunto amplo de instrumentos estratégicos com destaque para Estratégia Nacional para as Florestas), legais (destaque-se a Lei de Bases da Política Florestal, aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto) e de planeamento territorial no nosso ordenamento jurídico. Referiu ainda a necessidade de coordenação das várias intervenções de planeamento, não apenas no âmbito interno do “sistema de gestão territorial”, focando-se ainda no RJGT (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, com referência ao artº 14º, nº1 e Decreto Lei nº 80/2015 de 14 de maio, bem como o “mais adequado uso do solo”, nos termos do artº 19º/1 do Decreto Regulamentar nº 15/2015 de 19 de agosto, tratando a questão dos outros usos e edificações. Ainda uma alusão aos Profs que passaram de 21 para 7, com base nas Portarias 52/2019, 53/2019, 54/2019, 55/2019, 56/2019, 57/2019 e 58/2019. Quanto à **regulamentação negativa** dos usos florestais, aludiu a um conjunto de medidas que limitam o uso do solo tendo por motivo a sua (prévia, atual ou possível) ocupação florestal. Concluiu afirmando que a regulamentação das florestas em Portugal é cheia de contradições, a profusão de medidas legislativas mostram que o bem jurídico não consegue ser analisado unidimensionalmente, sendo necessário conjugar exigências ambientais, urbanísticas, agrícolas e especificamente florestais.

De seguida, tivemos a intervenção do Prof. Dr. Lusitano dos Santos, que designadamente, abordou o regime jurídico de reconhecimento de gestão florestal e zonas de intervenção florestal (Zif,s) e os processos de abertura de uma unidade florestal, dos estatutos, do reconhecimento, da abertura conta bancária e implicações fiscais.

Sobre o Código do IMI rústico, foi dito que o mesmo ainda não está regulamentado, sendo salientado por um dos oradores que o IMI deveria aumentar nas áreas rústicas não utilizadas e baixar nas utilizadas, devendo haver uma política florestal comum na União Europeia. Ainda sobre o eucalipto, poderá estar abrangido por regime excecional, se estiver a fazer parte de algum projeto de fundos florestais, situação em que há dispensa de qualquer controlo e da Quercus soube-se que atualmente o pinheiro representa 23% da área total, o eucalipto 26% e o sobreiro também 23% da área total da nossa floresta e que metade das florestas nacionais foram afetadas pelos incêndios.

Por último, foi abordado o Código Florestal, ou seja, o DL 254/2009 de 2 de setembro, revogado pela Lei nº 12/2012 e a lei de bases da política florestal.

Sob o ponto de vista penal, a Prof<sup>a</sup> Doutora Sónia Fidalgo, da FD UC, foi elencada a epígrafe do artº 272º Código penal (crimes de perigo comum) cuja moldura penal antes de 2007 poderia ser punido com 3 anos e após revisão de 2007, o artº 274º CP fixou uma nova disposição sobre incêndio florestal com moldura penal de 1 a 8 anos, independentemente de criar ou não perigo para a vida, sendo ainda o regime sancionatório completado com o artº 274º-A do mesmo CP. Foi dada relevância na distinção de fogo e incêndio, na dimensão do tempo e espaço, do incêndio qualificado (com moldura de 3 a 12 anos) e da relação causal entre a conduta e o resultado, com base na teoria da adequação (seria normal e previsível) que o incêndio tivesse ocorrido quando não é limpa a faixa de combustível e caso se viesse a provar que o incêndio teria ocorrido na mesma, então não se justificava a sanção) e ainda do agravamento pelo resultado previsto no artº 285º CP. Foi feita uma alusão ao crime por negligência e a violação do dever de cuidado, sendo que o crime de negligência, pode ser punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

Por último, o Engº Tiago Martins Oliveira, Presidente da estrutura de gestão integrada de fogos rurais, fez referência aos Prof,s da 1ª geração que salvo melhor informação, em 2006 abrangia 166.000 hectares e os Prof,s da 2ª geração que em 2010 abrangia 52688 hectares, sustentando que o que serviu de redução, transformou-se num aumento. Resumidamente abordou ainda a lei 76/2017-Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, salientando que se discute o que é risco de incêndio baixo, chegando a afirmar que erva com mais de 20 cms se considera contra ordenação, da lei 77/2017

(regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização), concluindo aconselhando que as florestas autóctones<sup>20</sup> são mais resilientes ao fogo, associada a uma paisagem de mosaico, ou seja, a conservação da paisagem local.

**Noutra ação de sensibilização/formação** promovida pela União de Freguesias de Viseu, foi abordada a articulação das Juntas de Freguesias com a Câmara Municipal de Viseu, sendo que nos termos do artº 43º da Lei 44/2019 da proteção civil, o Presidente tem de estar sempre presente aquando de um sinistro e no comando do mesmo, é sempre o mais graduado dos bombeiros a comandar, ou seja, quem tiver o capacete branco ou mais galões<sup>21</sup> e quando houver mais que um corpo de bombeiros, o comando recai sobre o chefe da 1ª equipa a chegar ao local do sinistro.



Foto nº 19 – Sessão Freguesia de Viseu - Maio/2019

De resto, a lei 44/2019 de 01 de abril, reforça as competências autárquicas locais no domínio da proteção civil, encarado como que uma descentralização de competências,

<sup>20</sup> Florestas autóctones, são as indígenas, isto é, originárias do seu território, do seu habitat. Estão mais adaptadas às características do solo e do clima do território e por isso mais resistentes às pragas e às doenças. Exemplo português, são os carvalhos, os castanheiros, os loureiros, os sobreiros, etc.

<sup>21</sup> A expressão “galões” refere-se à graduação nas forças Armadas, policiais ou para-policiais.

através da Comissão municipal da proteção civil, que elabora o plano de emergência da proteção civil e acompanha a sua execução. A preparação e execução de simulacros está a cargo da central municipal de operações de socorro, nos termos do artigo 16º da referida lei. Nos termos do nº 2 do diploma legal, soube-se ainda que é feito o levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos e das vulnerabilidades municipais, que será executado o plano de informação e formação das populações do município, que será feito o planeamento das soluções de emergência, nos termos da al. d) do referido nº 2 da citada Lei, que será feita a inventariação dos recursos e dos meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível municipal (al. e), que será feito o estado e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral e outros bens culturais (al f).

Já no que concerne ao artº 7º da mesma Lei 44/2019, as Juntas de Freguesia têm o dever de colaborar com o Serviço municipal de proteção civil, no âmbito das suas atribuições e competências próprias ou delegadas, designadamente no âmbito da prevenção e avaliação de riscos de vulnerabilidade e sensibilização e informação públicas. Relevante ainda a criação de uma comissão de defesa da floresta contra incêndios, nos termos do artº 20º e a produção de efeitos nos termos do artº 25º, em que os municípios devem adaptar os seus serviços ao regime no prazo máximo de 180 dias, ou seja até finais de Outubro de 2019.

Sobre a questão dos postos de vigia, soube-se que em Viseu estão instalados 21 postos. Foi feita ainda uma abordagem ao enquadramento legal, quanto ao regime da classificação dos edifícios, do licenciamento e utilização e do equipamento e sistemas (SCIE). No que respeita ao Regulamento Geral das Edificações urbanas (RGEU), criado em 1951 e foi dado o exemplo do Edifício do Chiado (1988), que deixou a nu a fragilidade do sistema legislativo e do combate aos fogos urbanos, ou seja em áreas de edifícios antigos, mas em 1989 houve uma mudança do paradigma com a publicação de legislação (18 diplomas até 2008 (SCIE). A sessão continuou com a alusão ao Regime jurídico do SCIE (DL 220/2008 de 12 de novembro) e seu regulamento técnico (Portaria nº 1532/2008 de 29/12, tendo terminado com a classificação do tipo de edifícios.

## **B) Entrevistas**

No decurso do processo de investigação científica que conduziu à colocação de problemas ou hipóteses com vista à produção de resultados, houve lugar a um conjunto de

procedimentos na análise e na interpretação dos dados para chegar a conclusões, cuja amostra pode estar associada a uma margem de incerteza, de acordo com a teoria da probabilidade.

Assim foram feitas entrevistas a vários organismos estatais, designadamente aos Serviços da Proteção Civil e Bombeiros.

Nesse âmbito, um dos técnicos, respondendo à pergunta **“O tipo de floresta na região e no País são adequadas às características do n/ clima”**, disse: *Sim, o tipo de floresta estão adaptadas às características do clima mediterrânico.*

Um outro técnico, respondeu: *O tipo de floresta é adequada, a forma de gestão terá que ser melhorada.*

Sobre outra pergunta colocada no mesmo inquérito, **“Se a floresta estivesse devidamente tratada, redimensionada, com bons acessos e limpa, reduzia significativamente a área ardida“** ? Um dos inquiridos respondeu que *uma floresta gerida e com acessibilidades diminuiria significativamente a área ardida*. Já outro técnico e à mesma pergunta, respondeu que era vital no combate ao fogo.

À terceira pergunta **“Na sua opinião que medidas de fundo deveriam ser tomadas para proteção da floresta“** ? Resposta de um dos técnicos inquiridos: *Mais incentivos públicos para uma gestão florestal, com espécies autóctones e com políticas de certificação florestal principalmente para as espécies de crescimento rápido. Compartimentação dos terrenos em zonas rurais, aplicação de fogo controlado*. Já outro técnico inquirido, respondeu: *Importantíssimo dar início ao cadastro, encontrar formas de gestão agrupadas, das terras abandonadas, iniciar rapidamente processos conducentes ao emparcelamento.*

Quanto `à questão nº 4 **“Considera que a contaminação do ar atmosférico pode influenciar o número e a dimensão das ignições ?”**, a resposta dos inquiridos foi não. Outro dos inquiridos respondeu na afirmativa.

Já quanto à pergunta nº 5 **“Relativamente ao eucalipto, considera que os fogos não se propagariam se esta espécie não fizesse parte da nossa floresta ?”**

A resposta de um dos inquiridos foi “Os eucaliptais quando geridos e instalados nos locais adequados, promovem a defesa da floresta” e de outro técnico inquirido foi “Os incêndios continuavam a propagar-se desde que existisse combustível disponível para arder”.

No que tange à pergunta nº 6 “**Sob o ponto de vista ambiental, quais os maiores perigos, citando exemplos?** Um dos inquiridos respondeu “*A qualidade do ar e da água, principalmente*”, enquanto que outro técnico referia “*Alterações climáticas, temperatura e ventos fortes associados à probabilidade de ignições acidentais em áreas muito extensas de floresta*”.

Já no que concerne à questão nº 7) “**Sabendo-se da interação floresta/ambiente/riscos de propagação fogos florestais que medidas deveriam ser implementadas à escala nacional, designadamente a nível da prevenção?** A resposta de um dos técnicos foi: “*Aumento da segurança das infraestruturas condutoras de energia elétrica, enterramento de cabos ou ampliação dos corredores sem vegetação, apoio nacional ao patamar municipal, para a instalação e manutenção das faixas de gestão de combustíveis, aumento do número de agentes vocacionados para a gestão e prevenção e fiscalização da florestal, (Sapadores, Vigilantes, Técnicos), transferência financeira no âmbito da balança do carbono, para verdadeiros sumidouros de carbono pago pelo poluidor pagador, Incentivo à utilização de biomassa florestal, para produção de calor e energia.*

Outro dos inquiridos disse “*À escala nacional não diria, sobretudo à escala municipal, pois é um escalão mais reduzido que procuramos resolver os problemas. Isto é, existe um conhecimento qual o principal objetivo das ignições, como por exemplo a silvopastorícia. E aí falamos em incêndios de inverno, ou de final de “época”. No entanto, existem mais problemas do que a silvopastorícia.*

Mais duas questões colocadas a um dos inquiridos da região de Mortágua, por se tratar de um caso de estudo, e em concreto:

**1ª) Quanto à gestão florestal, que medidas sugeria? Resposta:** Incentivos não reembolsáveis e incentivos fiscais, obrigatoriedade de orçamentação Municipal para infraestruturas florestais.

**2ª) Como se explica que uma floresta tão densa como a do Concelho de Mortágua dominada por eucaliptal, possa ter em parte sobrevivido às recentes tragédias?** Gestão ativa, cultivada como de agricultura se tratasse, fruto da mobilidade, prevenção e dinâmica

implementada com o investimento público na área florestal que aumenta o nível de confiança e investimento privado.

(Fim dos inquéritos)

## Conclusões

Aqui chegados, será oportuno tecer as seguintes conclusões:

- a) Concordamos inteiramente nos incentivos à biomassa florestal, como forma de remover a matéria orgânica, de origem animal ou vegetal e converter em bioenergia,
- b) Incentivar a pastorícia, atendendo à sua particular importância na manutenção das áreas agrícolas e florestais, conforme preceitua o artº 61º do **Decreto-Lei nº 254/2009 de 24-09**, *“....a utilização silvo pastoril dos espaços florestais compatibiliza-se com a manutenção do arvoredo, com as funções de proteção do solo e dos recursos hídricos e com a conservação de espécies e habitats protegidos, sendo enquadrada no âmbito dos PGF”*,
- c) Formas de gestão agrupadas das terras abandonadas e emparcelamento. Nas áreas que deixaram de ser cultivadas, por questões de melhoria da qualidade de vida das populações rurais e emigração, as terras deixaram de ser limpas, deixando crescer ervas e árvores de forma desordenada, aumentando os estratos arbóreos arbustivos<sup>22</sup> Quanto ao emparcelamento<sup>23</sup> não restam dúvidas que é urgente e necessário, em virtude dos espaços dispersos não ajudar a sua identificação/localização.
- d) Minifúndios agrícolas ou florestais, são um entrave ao seu ordenamento. Neste particular a divisão de coisa comum não ajuda ao emparcelamento, antes favorece a sua fragmentação. Não obstante, o cadastro e o emparcelamento não resolvem tudo, nem pode ser um argumento para se adiar a execução das boas decisões já tomadas.
- e) Floresta bem gerida. Sim, também estamos de acordo. A gestão da floresta elaborada pelos Planos de gestão florestal (PGF,s) – artº 3º do DL 205/99 de 09 de junho que regulam no tempo e no espaço, com subordinação aos planos

---

<sup>22</sup> Que pertence ao povo de árvores originárias do próprio território.

<sup>23</sup> Emparcelamento: Ação de unificar, juntar parcelas.

regionais de ordenamento do território (PROF,s) onde se localizam os repetivos prédios (artº 2º do mesmo Decreto Lei), os Planos específicos de intervenção florestal (PEIF,s)-Decreto Lei nº 16/99 de 14 de janeiro, que têm como meta o planeamento operacional, podendo incidir sobre os territórios com significativo risco de incêndio florestal e pelas Zonas de intervenção florestal (ZIF,s) – de acordo com os artigos 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 15/2009, de 14 de janeiro, 2/2011, de 6 de janeiro, 27/2014, de 18 de fevereiro e 67/2017, de 12 de junho. Estas são criadas por portaria do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, sob proposta da DGRF, sendo que nos termos do nº 2 do artº 11 do DL 127/2005, os proprietários e produtores florestais abrangidos pela área ZIF e não aderentes à mesma estão obrigados a ter um plano de gestão florestal aprovado pela DGRF.

Mas a gestão florestal é mais abrangente, pois dela fazem parte a produção florestal, os montados<sup>24</sup>, as espécies florestais de rápido crescimento, as arborizações e as rearborizações, plantas e sementes, os baldios, entre outros. Já quanto às espécies autóctones e políticas de certificação florestal, há que referir que será muito útil se o estudo das espécies autóctones for rigoroso tendo em conta as alterações climáticas, pois existem muitos produtores agrícolas que se queixam de quase todas as árvores, especialmente de fruto, cujas pragas as afetam tornando-as improdutivas. Com a mudança do clima seria bom rever o interesse de algumas espécies. Quanto aos certificados florestais, são igualmente importantes se os mesmos certificados, com validade de 5 anos, estão em conformidade com os princípios e critérios FSC atribuídos aos gestores florestais.

Quanto ao **eucalipto**, corresponde inteiramente ao que sempre defendemos. Mais investimento público, mais mobilidade com bons acessos, bem gerida com cultura profissional, em zonas com natural aptidão, vão de encontro a um dos técnicos inquiridos ao afirmar que os eucaliptais quando geridos e instalados nos locais adequados, promovem a defesa da floresta. Contudo, à semelhança desta espécie e pelo risco que o **pinheiro bravo** representa como material combustível, somos de opinião que esta espécie deveria ser restringida a regiões onde o clima lhes é propício, não geminando com outras espécies

---

<sup>24</sup> Montado: ecossistema, constituído por florestas de sobreiros.

florestais e sempre com corredores e redes viárias de acesso que permita intervenção rápida de todos os meios da proteção civil.

Na certeza do melhor contributo das conferências e entrevistas no trabalho de investigação realizado.

O Mestrando,