

FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

COORDENADORAS
MARIA JOÃO ANTUNES • DULCE LOPES



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



I

•

J

O presente livro foi realizado no âmbito das actividades da Área de Investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, integrada no projecto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UID/DIR/04643/2019).

EDIÇÃO

Instituto Jurídico
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

A foto da capa é de Alvoco das Várzeas, freguesia de Oliveira do Hospital, antes dos incêndios de outubro de 2017.

CONTACTOS

geral@ij.uc.pt
www.uc.pt/fduc/ij
Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra

ISBN

978-989-8891-52-5

FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

COORDENADORAS
MARIA JOÃO ANTUNES · DULCE LOPES



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 rearborecimento

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

16h20 Eng.º Tiago Martins de Oliveira, Presidente da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (a confirmar)

16h40 Debate

17h40 Encerramento

INDICE

Nota Introdutória	ix
O Território Nacional: Uma Realidade Desconhecida	1
<i>Marta Susana Lobo</i>	
O Registo Imobiliário e o Cadastro em Portugal	23
<i>Mónica Jardim</i>	
Florestas e Direitos: Implicações Económicas das Normativas Reais, Fiscais e Sucessórias sobre o Aproveitamento Silvícola do Território	39
<i>Pedro Bingre do Amaral</i>	
Propriedade Florestal: Direito Constituído e Constituendo	53
<i>Carlos Manuel Rodrigues Correia de Oliveira</i>	
Propriedade Florestal — A Visão da Floresta Atlântica, SA	67
<i>Rui Gonçalves</i>	
Evolução Histórica do Regime Florestal em Portugal	75
<i>Francisco Castro Rego · Iryna Skulska</i>	

Regulamentação Jurídica e Aplicação Prática.....	85
<i>João Cadete</i>	
Obrigações e Limites Resultantes da Regulamentação das Florestas em Portugal.....	109
<i>Dulce Lopes</i>	
Planeamento e Execução dos Planos nos Espaços Florestais	121
<i>Lusitano dos Santos</i>	
A Experiência e Contributos da Quercus	207
<i>Domingos Patacho</i>	
Incêndios Florestais — Perspectiva Jurídico-Penal	219
<i>Sónia Fidalgo</i>	

NOTA INTRODUTÓRIA

No dia 7 de dezembro de 2018 levámos o debate sobre o tema *Florestas e legislação: que futuro?* ao Salão Nobre da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, numa iniciativa da área *Risco, Transparência e Litigiosidade* do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

O Instituto Jurídico é uma unidade de investigação e desenvolvimento que tem como propósito fomentar a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade, promovendo o investimento em pesquisa aplicada e desenvolvendo a colaboração com centros e instituições de referência. O que nos congregou em Oliveira do Hospital cumpriu este propósito na perfeição. Pelo tema geral do debate, pelos subtemas que o galvanizaram, pela cidade que o acolheu, pela qualidade e diversidade dos moderadores e intervenientes e pelas apresentações de dois Mestres da nossa Faculdade que havíamos interessado pelo tema da proteção da floresta e da diminuição do risco de incêndio florestal.

Acreditamos que com o debate *Florestas e legislação: que futuro?* foi fomentado o diálogo entre o direito e a técnica florestal, de modo a contribuir para soluções jurídicas que, a vários propósitos (propriedade florestal, ordenamento e planeamento florestal e uso concreto do solo para fins de florestação), permitam uma melhor estruturação e gestão das áreas arborizadas.

À Câmara Municipal de Oliveira do Hospital é devido o nosso agradecimento, por desde a primeira hora ter aberto os Paços do Concelho à realização do debate. O Senhor Presidente Dr. José Carlos Alexandrino e o Senhor Vice-Presidente Dr. José Francisco Rolo acolheram-nos de forma afável e generosa que cumpre registar. Bem-hajam!

Maria João Antunes • Dulce Lopes

O TERRITÓRIO NACIONAL: UMA REALIDADE DESCONHECIDA

MARTA SUSANA LOBO

Considerando as crescentes necessidades de informação acerca das florestas e da gestão das mesmas no nosso, país, temos como ponto assente que um dos problemas que deve ser abordado e estudado com alguma urgência é a ausência de um cadastro do nosso território. É, de facto, necessário perceber o cadastro do nosso território - ou a falta dele, e as consequências que resultam dessa omissão.

Temos em mãos um problema de conhecimento. Temos em mãos a dificuldade de conhecer os proprietários, as dimensões e os limites das terras que compõem o território nacional. Assim, quer em termos urbanísticos, quer em termos florestais, são evidentes as dificuldades de desenvolvimento consciente e harmonizado. Não sabemos o que temos, não sabemos o que podemos ou não fazer com os nossos espaços, quais as suas potencialidades, necessidades e até mesmo debilidades.

Desde os primórdios da humanidade que o Homem assenta na terra a base da sua sobrevivência: cultiva-a, colhe os seus frutos, cria pastagens para os seus animais e sobre ela constrói as suas habitações e infraestruturas. O solo é a unidade que permite o seu desenvolvimentos e é ele que lhe disponibiliza diversos recursos — e é aqui que encontramos a base do cadastro, quando há vários séculos atrás as ceiras de A tinham como limite os pomares de B, que por sua vez era vizinho das pastagens de C, cujo domínio terminava junto da ribeira X. Assim foram os homens assumindo o domínio do território. Ao longo dos séculos, as terras foram sendo repartidas, divididas, transmitidas; algumas demarcações mais vulgares — como valados, ribeiras, pequenas pedras — deram lugar a muros. Noutros casos, prevalecia um

conhecimento antigo e vincado das extremas, passado de gerações em gerações, onde linhas imaginárias se traçavam entre marcos. Todavia, muitas são as situações em que nenhum destes conhecimentos se transmitiu, nenhuma cultura demonstra a figura dos prédios, sendo estes uma figura uniforme, num mapa rústico de terras incultas.

A ideia do cadastro predial atravessa os séculos, sendo evidentes as debilidades que conduzem a uma árdua realização (e afastada conclusão). Os Alvarás Régios de 1801 apontam já a necessidade de se proceder a um registo das terras e dos respetivos possuidores; como refere e transcreve Maria Augusta Silva¹:

Que em cada huma das Comarcas haja um Mathematico que seja Cosmografo... Que cada hum dos referidos Cosmografos proceda à formação de hum Livro em que se contenha:

Primo: a Carta Geral da Comarca;

Segundo: em Ponto maior, as cartas particulares de cada huma das Vilas... que conterà a Topografia natural...

Outro livro... de Cartas Particulares, também em Ponto maior, em que se descreverão e configurem todas as Herdades e outros Bens, assim Ruraes, como urbanos, com as suas dimensões e demarcações...

Ainda outro livro... de registo Geral, no qual se registem os Titulos de cada hum dos Possuidores das respetivas Propriedades, que serão obrigados a fazê-lo... E para que este Registo se haja de continuar com methodo em methodo, ...

Ordeno que sempre que cada huma Propriedade passar de hum Possuidor para outro, seja o novo Possuidor obrigado a fazer registar o seu competente Titulo, sob pena de não ser reconhecido por Senhor daquella Propriedade...

O referido Registo se fará, confrontando-se a Propriedade assim adquirida, com o Livro dos Mappas e Propriedades, reportando-se a elle o Registo que novamente se fizer ...

... esta necessária formalidade, para se haver por cumprida e satisfeita, o novo adquirente... será obrigado a apresentar no Acto de Registo, a certidão de se haver pago a Siza... Obviando-se assim a escandalosa sub-tracção de Sizas e as ocultações dellas...que tanto são prejudiciais à Minha Real Fazenda.

Ressaltam à vista as preocupações de cariz tributário evidenciadas pelo poder régio da dinastia de Bragança. O objetivo do cadastro prendia-se primordialmente com a necessidade de arrecadar as devidas “sizas” (antigos impostos que recaíam sobre a transmissão onerosa do direito de propriedade, que consubstanciam atualmente o IMT —

¹ Mestrado em Engenharia Geográfica, Universidade do Porto, Nov/Dez 2014, disponível em <https://sigarra.up.pt/fcup/pt/conteudos_service.conteudos_cont?pct_id=242991>.

Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis), essenciais à Fazenda Pública de então. Posteriormente, importa ressaltar a importância dada à disciplina e informação urbanística no período que se seguiu ao terramoto de 1755: “Como uma das suas primeiras manifestações no período pós pombalino, mencionamos a disciplina urbanística estabelecida nos planos gerais de melhoramentos das cidades e vilas do Reino, providência legislativa destinada a enquadrar a construção, conservação, polícia de estradas e abertura de ruas, através do Decreto com força de lei, de 31 de Dezembro de 1864 (...)”². Do mesmo modo, cumpre também realçar que “Na linha de milenares convicções, usos e regras consuetudinárias, sociais, jurídicas e outras, em Portugal constata-se pacífica compreensão e acolhimento do direito à propriedade privada e ao uso do solo, a par de outros com expressão ou incidência territorial, como direitos dos cidadãos.”³

Hodiernamente, não se afasta esta conveniência ao erário público, mas ressaltam também preocupações no que concerne à administração e aplicação das mesmas — especialmente daquelas cujos titulares são desconhecidos.

Como refere António Araújo⁴, “Ficamos perplexos quando sabemos, através deste livro, que quase um quarto do nosso país — talvez 20% para sermos mais precisos — é constituído por terras incultas, boa parte delas sem dono conhecido. E estas últimas serão, por isso, na maior parte dos casos, património do Estado, nos termos do Código Civil. (...) O facto de Portugal — à semelhança de outros países da Europa, reconheça-se — não possuir um cadastro predial actualizado permite a ocorrência de situações como esta: não sabemos a quem pertence 20% do nosso país.” 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.

A este respeito, não obstante a legislação já existente no tocante à prevenção destes flagelos através da limpeza de matas, as dimensões da catástrofe no ano de 2017 alcançaram proporções nunca antes vistas, particularmente no que respeita à perda de vidas humanas e de bens, móveis e imóveis; centenas de pessoas morreram e o número de casas ardidas atingiu quase os quatro dígitos. Assim, impõe-se repensar os

² Ana Cristina BORDALO, *Cadastro Predial em Urbanismo — Que Modelo?*, Lisboa: Colibri, Novembro de 2012, 137.

³ Ana Cristina BORDALO, *Cadastro Predial em Urbanismo*, 31.

⁴ Na introdução à obra de Rodrigo Sarmiento de BEIRES / João Gama AMARAL / Paula RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos / Rodrigo Sarmiento de Beires, Maio de 2013, 8.

passos dados no passado, mais afastado e mais próximo, que desembocaram na existência de terrenos “de ninguém” que, em certas zonas do país, se tornaram no combustível perfeito para a força das chamas. Como o mesmo autor salienta, “Deseja-se que o presente livro permita despertar a consciência cívica para a importância fulcral de possuímos um cadastro actualizado e credível do país — do país real, da terra palpável, não do Portugal imaginado que a ninguém serve e que todos os anos se desertifica um pouco mais ou é devorado por incêndios nas matas e florestas. (...) a ausência de um cadastro da propriedade é uma das causas fundamentais do nosso atraso.”⁵. Nas palavras de Ana Cristina Bordalo⁶, “(...) tomando por referência as Grandes Opções do Plano 2005-2009 e o Programa do XVII Governo Constitucional que reconhecem ser Portugal um dos poucos países da Europa dos 25 que não tem cadastro, lacuna que é necessário colmatar, o Conselho de Ministros resolve através da Resolução n.º 45/2006, de 4 de Maio, aprovar as linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral através do Sistema Nacional de Exportação e Gestão de Informação Cadastral”.

Transmitidas estas primeiras linhas essenciais, convém abordar números. Em primeiro lugar, releva mencionar que, embora o projeto de cadastro predial do nosso país remonte a alvarás régios e tenha passado posteriormente por diversas abordagens presidenciais e ministeriais, a verdade é que pouca foi a área portuguesa abrangida por este projeto. Podemos mesmo afirmar que a alavanca melhor sucedida — senão mesmo fulcral - de entre as várias tentativas de conhecer e cadastrar o território nacional ocorreu através do projeto nacional do supracitado Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral — doravante SINERGIC. O então designado “projeto piloto” abrangeu apenas os concelhos de Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2009, de 22 de setembro, que autorizou a realização da despesa com a aquisição dos serviços de execução de cadastro predial. De acordo com a Portaria 976/2009 de 1 de Setembro, “A escolha das freguesias nas quais será aplicado o período experimental recaiu sobre os concelhos considerados prioritários pela Autoridade Florestal Nacional, nomeadamente no que concerne às zonas de intervenção florestal e grupos de baldios, sobre os concelhos em que não foram concluídas as operações de execução de cadastro, bem como sobre os concelhos em que a má qualidade

⁵ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 9.

⁶ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 82.

da informação cadastral existente requer a realização de operações de execução de cadastro.”⁷. No restante território continuava em vigor o sistema instituído pelo Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto Lei 172/95 de 18 de julho.

Contam-se, entre os seus principais objetivos, e sob a égide da Direção Geral do Território, conhecer os aspetos físicos, descritivos, jurídicos, fiscais, de valorização e/ou desvalorização do território nacional. Desta forma, seria possível idealizar a criação de um suporte informativo para o proprietário, bem como para as autoridades que gerem o ordenamento do território. Neste sentido, podemos falar de um conjunto de princípios gerais aos quais se subordina este regime, nomeadamente:

- cooperação, considerando a partilha de responsabilidade que deve ocorrer, constantemente, entre as entidades competentes pela organização da informação recolhida (proprietários, representantes da Direção Geral do Território e respetivos técnicos, técnicos dos municípios e técnicos da empresa à qual foi adjudicada o contrato para realização dos trabalhos de cadastro);
- complementaridade de informações entre a matriz predial, a matriz fiscal e o registo predial. Tal como realça o Decreto Lei 224/2007 no seu preâmbulo, “A informação predial única deverá resultar da harmonização dos conteúdos cadastrais com a situação jurídica dos prédios constante do registo predial e com as inscrições matriciais.”⁸.
- subsidiariedade, em virtude de a informação ser recolhida e transmitida pelas diversas entidades envolvidas, considerando fatores de proximidade;
- participação, nomeadamente através do envolvimento dos cidadãos, que devem colaborar com as entidades envolvidas no processo, fornecendo as informações documentais necessárias, bem como colaborando com as equipas na deslocação ao terreno. Os cidadãos/proprietários devem ainda promover a atualização do cadastro, se eventualmente forem feitas alterações;
- publicidade, existindo uma garantia de transparência nos procedimentos e havendo ainda lugar a consulta pública e eventuais reclamações, sem prejuízo da proteção dos dados dos envolvidos.

Traça-se, assim, o modo de auxílio necessário para atingir os fins

⁷ Texto legal disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/por-t/976/2009/09/01/p/dre/pt/html>>.

⁸ Disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/224/2007/05/31/p/dre/pt/html>>.

consagrados no artigo 2º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo:

“Constituem fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo:

a) Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, enquanto suporte físico e de enquadramento cultural para as pessoas e suas atividades, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade;

b) Garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral;

c) Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social;

d) Aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica;

e) Evitar a contaminação do solo, eliminando ou minorando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente;

f) Salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações;

g) Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;

h) Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico;

i) Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade;

j) Prevenir riscos coletivos e reduzir os seus efeitos nas pessoas e bens;

k) Salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras;

l) Dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris;

m) Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal;

n) Promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.”

Observando a legislação mais premente acerca da matéria — o Decreto-Lei n.º 172/95 de 18 de julho⁹ -, verifica-se que os interesses tributários são acompanhados de um “(...) conceito actual do cadastro predial multifuncional, já que são várias as aplicações temáticas ou sectoriais que é possível desenvolver sob um registo único de todos os prédios, onde, através de critérios uniformes, cada qual esteja univocamente identificado e caracterizado de forma bastante.”. Vinte e dois anos separam a promulgação deste decreto lei do início dos pioneiros passos dados no sentido de o realizar. Vinte e dois anos de mutações sociais, demográficas, económicas, geográficas e climáticas. E, passados todos estes anos, “Os prédios rústicos ainda lá estão, as muitos deles já foram abandonados, ou só lá se vai esporadicamente, já que não compensa trabalhar a terra. Alguns desses terrenos, mais afastados da aldeia ou no monte, já nem sabemos bem onde são. Nem quase saberíamos que nos pertencem, não fora o Serviço de Finanças reportar, de vez em quando, uma lista com os artigos de matriz, atribuindo-lhe um valor quase ridículo e um imposto muito diminuto, que pagamos com gosto (por ser tão irrisório), confirmando a nossa posse.”¹⁰. E o que acontece às terras “sem dono”, aqueles terrenos que não estão descritos como prédios e registados nas conservatórias? A solução legal encontra-se vertida de forma clara em três diplomas distintos:

— Em primeiro lugar, na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 88º (Meios de produção em abandono), onde se consagra que “1. Os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes. 2. Os meios de produção em abandono injustificado podem ainda ser objeto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições a fixar por lei.”.

— Em segundo lugar, também o Código Civil resolve esta questão no artigo 1345º (Coisas imóveis sem dono conhecido): “As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património do Estado.”.

— Por último, importa referir o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (aprovado pelo Decreto Lei n.º 287/2003 de 12 de novembro), no seu artigo 35º (Inscrição de prédios sem titular conhecido ou em litígio): “1 — Os prédios cujo titular não for identificado são inscritos em nome do Estado, com anotação de que o titular não é conhecido.”. A solução é evidente: as terras “de ninguém”

⁹ Disponível online para consulta em <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/462035/details/maximized>>.

¹⁰ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 25.

são propriedade do Estado, sendo a favor deste registadas. Numa primeira vista, pode parecer uma solução que contende com o direito de propriedade, direito fundamental inerente à democracia; contudo, é necessário observar e ter em consideração todos os passos dados até à efetivação do registo através do cadastro predial, que pressupõe o conhecimento público do cadastro realizado, revelando abertura a “reclamações” e modificações do mesmo. Analisando o supracitado Decreto Lei 172/95 de 18 de julho, é evidente as diversas possibilidades de tomada de conhecimento por eventuais interessados que são disponibilizadas durante o processo de cadastro, nomeadamente: o artigo 15.º, referente à publicitação do próprio cadastro (“1 - A intenção de realizar uma operação de execução do cadastro é anunciada pelo IPCC com, pelo menos, quatro meses de antecedência, por meio de editais, a afixar nos locais de estilo, nas sedes dos municípios e das freguesias abrangidos e contíguos, e de anúncio a publicar em dois jornais diários dos mais lidos na região, sem prejuízo da utilização de outros meios. 2 - A mesma intenção é comunicada com, pelo menos, um mês de antecedência, à conservatória de registo predial com competência na área geográfica abrangida, para efeitos da informação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º do presente diploma. 3 - Conjuntamente com os editais referidos no n.º 1, serão publicitadas pelo IPCC as instruções técnicas a aplicar pelos proprietários ou usufrutuários na demarcação dos respectivos prédios. 4 - As instruções a que se refere o número anterior são aprovadas por despacho do Ministro do Planeamento e da Administração do Território.”); o artigo 22º, alusivo à exposição pública e notificação dos proprietários (“1 - A caracterização provisória dos prédios abrangidos pela operação de execução de cadastro está sujeita a exposição pública, na respectiva freguesia. 2 - Os proprietários dos prédios referidos no número anterior são notificados pelo IPCC, com a antecedência mínima de 30 dias, das datas da exposição pública da caracterização provisória, bem como do direito de dela reclamarem. 3 - A notificação é feita através da afixação de editais na sede da junta de freguesia e noutros lugares de estilo. 4 - Do edital constará obrigatoriamente: a) A indicação do local onde a caracterização será exposta; b) O período de tempo pelo qual ficará exposta, o qual não poderá ser inferior a 10 dias úteis; c) O prazo fixado para reclamações, o qual não poderá ser inferior a 20 dias úteis. 5 - Durante o período de exposição da caracterização, o IPCC manterá no local pessoal apto a prestar informações e esclarecimentos.”); o artigo 23º, concernente à reclamação em caso de erro (“1 - A reclamação pode ser feita no local, durante a exposição da caracterização provi-

sória, sendo lavrado o respectivo auto, ou por escrito, até ao termo do prazo fixado para o efeito, por meio de carta registada dirigida ao IPCC. 2 - A reclamação tem de ser fundamentada e especificar as alterações pretendidas. 3 - Sempre que as reclamações forem atendidas, o IPCC procede às correspondentes alterações das caracterizações provisórias. 4 - O indeferimento das reclamações, devidamente fundamentado, é comunicado ao reclamante, por escrito, por meio de correio registado. 5 - Os prédios cuja reclamação tenha sido indeferida ficam sujeitos ao disposto no artigo 17.º, com as necessárias adaptações, até que, directamente ou por carta registada, os respectivos proprietários entreguem declaração, com a assinatura reconhecida notarialmente, na qual desistam da reclamação, ou até que a reclamação seja decidida favoravelmente ao reclamante.”); por fim, “o artigo 24º, respeitante à confirmação dos termos da inscrição do prédio na conservatória (“1 - Na ausência de reclamação, ou após a tramitação descrita nos n.ºs 1, 2, 3 e 5 do artigo anterior, a caracterização dos prédios é considerada confirmada. 2 - O disposto no número anterior não prejudica a posterior apresentação de reclamações, às quais se aplicará o disposto nos n.ºs 3, 6 e 7 do artigo 17.º, com as necessárias adaptações.”). As garantias dos privados são, assim, asseguradas, podendo os mesmos intervir em diversas fases do processo de cadastro.

Todavia, este pode parecer um fardo demasiado grande para o Estado, que anualmente fica incumbido da administração de um maior número de terras consignadas ao abandono; como bem refere Rodrigo Sarmiento de Beires, “Quem não sabe onde estão e quais são os limites da maior parte das terras que lhe pertencem ou que lhe cabe gerir é o Estado. É que, além dos rios e estradas, cabe ainda ao Estado gerir todos os terrenos que não estão apropriados como prédios e registados na conservatória, ou seja, todas as terras sem dono conhecido como determina o artigo 1345 do Código Civil. E, como vamos ver, podem representar áreas muito significativas, para cima de 10% do território.”¹¹.

É agora altura de confrontar tudo o que foi acima referido com o Decreto Lei n.º 124/2006 de 28 de junho¹², que estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios. Define o mesmo, no seu artigo 15.º diversos pontos de relevo, nomeadamente:

¹¹ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 38.

¹² Disponível para consulta online em <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/358491/details/normal?l=1>>.

2. Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edificações, designadamente habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos, são obrigados a proceder à gestão de combustível numa faixa de 50 m à volta daquelas edificações ou instalações medida a partir da alvenaria exterior da edificação, de acordo com as normas constantes no anexo do presente decreto-lei e que dele faz parte integrante.
3. Em caso de incumprimento do disposto nos números anteriores, a câmara municipal notifica as entidades responsáveis pelos trabalhos.
4. Verificado o incumprimento, a câmara municipal poderá realizar os trabalhos de gestão de combustível, com a faculdade de se ressarcir, desencadeando os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada.
5. Na ausência de intervenção, nos termos dos números anteriores, entre o dia 15 de Abril de cada ano e até 30 de Outubro, os proprietários ou outras entidades que detenham a qualquer título a administração de habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos sociais e de serviços podem substituir-se aos proprietários e outros produtores florestais, procedendo à gestão de combustível prevista no número anterior, mediante comunicação aos proprietários e, na falta de resposta em 10 dias, por aviso a afixar no local dos trabalhos, num prazo não inferior a 20 dias.
6. Em caso de substituição, os proprietários e outros produtores florestais são obrigados a permitir o acesso dos proprietários ou gestores das edificações confinantes aos seus terrenos e a ressarcir-los das despesas efectuadas com a gestão de combustível.
7. Sempre que os materiais resultantes da acção de gestão de combustível referida no número anterior possuam valor comercial, o produto obtido dessa forma é pertença do proprietário ou produtor florestal respectivo, podendo contudo ser vendido pelo proprietário ou entidade que procedeu à gestão de combustível, retendo o correspondente valor até ao ressarcimento das despesas efectuadas.
8. Nos aglomerados populacionais inseridos ou confinantes com espaços florestais e previamente definidos nos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios é obrigatória a gestão de combustível numa faixa exterior de protecção de largura mínima não inferior a 100 m, podendo, face ao risco de incêndios, outra amplitude ser definida nos respectivos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.
9. Compete aos proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos inseridos na faixa referida no número anterior a gestão de combustível nesses terrenos.
10. Verificando-se, até ao dia 15 de Abril de cada ano, o incumprimento referido no número anterior, compete à câmara municipal a realização dos trabalhos de gestão de combustível, com a faculdade de se ressarcir, desencadeando os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada, podendo, mediante protocolo, delegar esta competência na junta de freguesia.
11. Nos parques de campismo, nas infra-estruturas e equipamentos florestais de recreio, nos parques e polígonos industriais, nas plataformas de lo-

gística e nos aterros sanitários inseridos ou confinantes com espaços florestais é obrigatória a gestão de combustível, e sua manutenção, de uma faixa envolvente com uma largura mínima não inferior a 100 m, competindo à respectiva entidade gestora ou, na sua inexistência ou não cumprimento da sua obrigação, à câmara municipal realizar os respectivos trabalhos, podendo esta, para o efeito, desencadear os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada.

Transcritos estão os pontos essenciais deste decreto lei sobre os quais devem ser tecidas algumas considerações: em primeiro lugar, esta possibilidade de substituição dos detentores dos prédios que necessitam de limpeza (designada de “gestão de combustível”) pelo Estado (que delega nos municípios) e por particulares cujos terrenos sejam confinantes pressupõe, desde início, que os titulares dos ditos terrenos estejam identificados, identificação esta que pode ser obtida junto do serviço de finanças ou das conservatórias de registo predial, em caso de não haver um conhecimento de antemão da “vizinhança”. Contudo, indo ao cerne da questão, os prédios rústicos devem pelo menos constar da matriz, e é aqui que as falhas se espelham.

Muito em virtude da obrigatoriedade do registo ter sido implementada a partir do ano de 2008¹³, e da falsa crença de que o que releva é a inscrição no serviço de finanças, o equilíbrio do sistema de registo português está bastante comprometido, sendo aqui fulcral uma ação rápida e eficaz do processo de cadastro predial — “Efectivamente, sem o registo predial actualizado, nenhum acto jurídico tem validade efectiva, como será o caso, a título de exemplo, de uma eventual escritura de compra e venda ou de partilha. E, na ausência de registo, pode também dar-se o caso de alguém se antecipar validamente registando o prédio e, nesse caso, é o direito de precedência que manda nos termos da lei.”¹⁴. Caso contrário, as limpezas serão levadas a cabo por terceiros e pelos municípios que não saberão junto de quem se devem ressarcir posteriormente — existirão devedores cuja identidade é desconhecida! No mesmo sentido, deve o Estado, nomeadamente os municípios, ser melhor conhecedor dos seus terrenos (que são cada vez mais!) e proceder à sua limpeza dentro dos limites das datas previstas (que são cada vez mais antecipadas e regulares!), de modo a perceber, de forma célere e eficaz, quais as terras que, em razão do abandono, foram registadas

¹³ Alteração introduzida com o Decreto Lei n.º 116/2008 de 4 de julho, que veio estabelecer um sistema de registo predial obrigatório (e não apenas tendencialmente obrigatório, como anteriormente se verificava), otimizando a correspondência entre a realidade física, substantiva e registral, auxiliando, deste modo, o aumento da segurança e a certeza nos negócios jurídicos que envolvam bens imóveis.

¹⁴ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 39.

a seu favor. Tal implica uma maior proximidade e comunicação entre as conservatórias prediais de cada concelho e o próprio município, de modo a precaver erros e incertezas que, no futuro, podem dar azo a verdadeiras tragédias. Tal como afirma o Professor Doutor Mouteira Guerreiro, “(...) com vista ao desenvolvimento económico — e à presuposta confiança de que, para tanto, a propensão para o investimento carece — parece óbvio que não se conseguirá alcançar esse objectivo (ou, pelo menos, alcança-lo devidamente) sem a existência de uma *publicidade registral credível*, que propicie as transacções, o crédito e a indispensável segurança dos direitos sobre os imóveis (...)”¹⁵.

No final de 2017, designadamente em novembro, Anabela Pedroso, secretária de Estado da Justiça, anunciou aos meios de comunicação a entrada em vigor de um novo sistema de informação cadastral simplificado (um novo processo, numa primeira fase gratuito), abrangendo os municípios de Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertã, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova. De acordo com a mesma, “Desta vez vamos começar com algo diferente. Juntamos toda a informação conhecida”, acrescentando ainda: “Estamos a trabalhar com toda a informação disponível de todos os ministérios da Administração Central”¹⁶. Abandona-se assim o SINERGIC e inicia-se uma nova fase cadastral no nosso país através do BUPI — Balcão Único Predial Imóvel¹⁷, instituído pela Lei 78/2017 de 17 de agosto¹⁸.

Num primeiro e último olhar, ilustrado pela imagem abaixo, são evidentes as debilidades e perigosidades do novo sistema, que se propôs a realizar a sua “experiência” entre 1 de novembro de 2017 e 31 de outubro de 2018, com o objetivo audacioso de abranger 10 concelhos. Propunha-se ainda a cadastrar 50% da área de cada município de 100% de uma freguesia de cada um destes. Resta questionar até que ponto a elevada determinação em alcançar números não terá sacrificado a fiabilidade dos dados obtidos — crescendo ainda o perigo

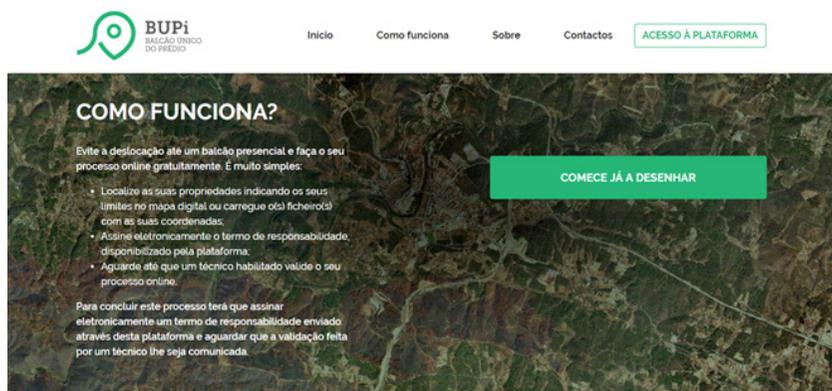
¹⁵ José Augusto Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, Almedina, Janeiro de 2010, 239.

¹⁶ Em entrevista à RTP, *Bom Dia Portugal*, disponível em <https://www.rtp.pt/noticias/pais/novo-sistema-de-informacao-cadastral-ja-esta-a-funcionar_v1038039>, consultado em 06-05-2018.

¹⁷ Já disponível para consulta online em <<https://bupi.gov.pt/>>.

¹⁸ A referida lei vem revogar a Lei 152/2015 de 14 de setembro de 2015, que consagrava o Processo de reconhecimento da situação de prédio rústico e misto sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris e seu registo. Disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/lei/152/2015/09/14/p/dre/pt/html>>.

de as extremas lançadas serem as traçadas em plataformas digitais, sem a comprovação nos terrenos. Considerando a nova realidade social, económica e cada vez menos rural do nosso país, torna-se evidente que quem ainda conhece verdadeiramente os seus prédios são aqueles que os exploram e que dessa exploração obtêm ainda algum rendimento. Proliferam visivelmente os casos de abandono que encaram as terras como um dispendioso encargo em impostos e limpezas de mato — evidentes anualmente aquando do período de limpeza de matas.



Não se pode almejar executar num ano o trabalho que se olvidou em décadas (contando ainda com a perda de conhecimento das terras que se foi operando geração após geração). Não menosprezando a iniciativa — deveras necessária! -, trata-se de um processo (e procedimento) que exige mais rigor na sua execução.

O Instituto de Registos e Notariado, no seu site, explica “O BUPI é um balcão físico e virtual que reúne a informação registral, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios, e que opera numa plataforma eletrónica que comunica com todas as bases de dados e aplicações que contêm informação relevante sobre os elementos que caracterizam, identificam e localizam os prédios e os seus titulares, no âmbito do cadastro predial simplificado. Constitui, pois, uma plataforma eletrónica única de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial, permitindo promover a identificação e a alteração da informação dos prédios, acolhendo a sua representação georreferenciada e disponibilizando toda a informação relacionada com a propriedade num único local.”¹⁹. O seu principal objetivo consiste no conhecimento imediato da localização, limites e titularidade dos prédios existentes em território português.

¹⁹ Disponível para consulta em <http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/registo-predial/bupi/faqs/perguntas-mais/>.

Importa aqui questionar: quantas descrições de prédios, neste regime, se irão sobrepor? Qual a que prevalece? Qual o nível de fiabilidade de uma descrição de linhas e pontos, numa imagem de voo ou satélite, considerando o desinteresse das camadas mais jovens pelo mundo rural e a iliteracia informática das camadas mais envelhecidas que ainda conhecem as suas terras? Como basear e validar uma descrição cujo grau de confirmação no terreno é mínima? Procura-se aqui a verdadeira identidade do país ou apenas dados estatísticos que afirmem que o processo foi célere e que a percentagem de terrenos cadastrados aumentou? Qual a correspondência entre estes “desenhos” e os registos fiscais, matriciais e prediais dos prédios? Assevera-se então, mais do que útil, necessária a interligação do cadastro com o registo e demais elementos documentais que possam existir acerca do prédio para afiançar que o polígono indicado e encontra mesmo na esfera do pretense titular. O texto legal parece dar resposta a algumas destas interrogações no seu artigo 5º:

“Representação gráfica georreferenciada

1. A representação gráfica georreferenciada constitui a configuração geométrica dos prédios constantes da base cartográfica acessível através do BUPI, sendo efetuada através de delimitação do prédio, mediante representação cartográfica das estremas 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 ortofotomapas disponíveis no BUPI.
2. A informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada nos termos da presente lei, no que se refere à área e à localização geográfica do mesmo, releva para efeitos de natureza cadastral, registral e matricial, sem prejuízo do n.º 5.
3. A informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada por todos os proprietários confinantes assume a natureza de cadastro predial para todos os efeitos legais.
4. Em caso de litígio emergente de sobreposição de polígonos, a representação gráfica georreferenciada dos prédios em causa é apresentada no BUPI pelos respetivos centroides até à resolução do conflito.
5. Nos casos em que exista a sobreposição de polígonos, a informação constante do BUPI não pode ser usada como meio de prova, nem para invocação de aquisição de direitos por usucapião sobre os prédios.

Suprime-se a deslocação ao local de peritos e proprietários, bem como o pedido de demarcação dos terrenos por estes últimos, como anteriormente necessário no SINERGIC. Erradicam-se assim procedimentos que promoviam a confirmação dos polígonos no local e a correta delimitação física dos mesmos com efeitos para a posterioridade.

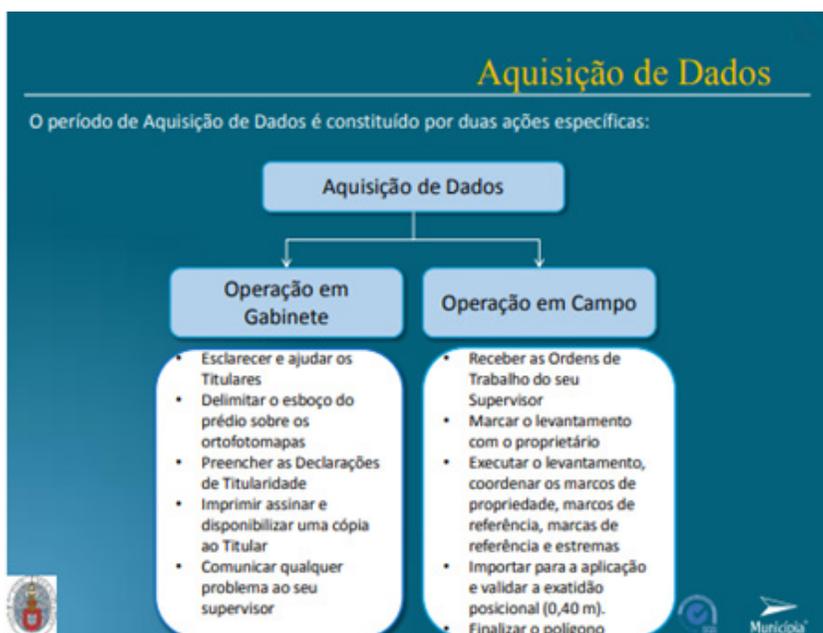
A este propósito, releva aqui mencionar o trabalho de campo realizado em Oliveira do Hospital, a 30 de Outubro de 2018 — um ano e quinze dias após os grandes incêndios que, na madrugada de 15 para 16 de outubro do ano transato, consumiram 22 mil hectares em 11 horas. Em conversa com o Engenheiro José Carlos Marques da Silva, responsável pelo Gabinete Florestal do Município de Oliveira do Hospital — e presidente da Junta de Freguesia de Lourosa —, bem como com a arquiteta deste mesmo município, Alexandra Maria da Silva Simões Henriques, foram evidentes as dificuldades encontradas pelos mesmos no processo de cadastro do município.

Escolhido como um dos primeiros municípios para a implementação do projeto piloto (em virtude de ter sido o primeiro município a nível nacional a ter uma ZIF consolidada — o que pressupunha um levantamento dos associados²⁰) no âmbito do projeto nacional Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)²¹, Oliveira do Hospital registou uma taxa de sucesso na casa dos 64% do território do município, o que, face aos dados anteriormente existentes, os intervenientes consideram “um excelente número”. Tendo o decreto-lei sido apresentado em 2007, as regras atinentes ao seu desenvolvimento e regras são apresentadas em 2009, com o Decreto Regulamentar n.º 9/2009 de 29 de Maio. O cadastro do município tem início alguns anos depois, entre 9 de maio de 2014 e 26 de fevereiro de 2015, sendo a data posteriormente alargada para 24 de abril do mesmo ano. O trabalho foi levado a cabo pela empresa Municipia, à qual foi adjudicado o empreendimento após fase de concurso público, tendo a Câmara Municipal disponibilizado um espaço nos Paços do Município para a Direção Geral do Território poder operar. A equipa de apoio técnico realizava reuniões semanais para esclarecimento dos interessados, sendo constituída por um elemento da DGT (coordena-

²⁰ A Portaria n.º 1357/2006, de 30 de Novembro de 2006, emitida pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, criou “(...) a zona de intervenção florestal de Alva e Alvoco, englobando vários prédios rústicos das freguesias de Aldeia das Dez, Alvoco das Várzeas, Nogueira do Cravo, Oliveira do Hospital, Penalva de Alva, Santa Ovaia, São Gião, São Paio de Gramaços e São Sebastião da Feira, do município de Oliveira do Hospital”. A criação da mesma surge “Por requerimento dirigido ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, um grupo de proprietários e produtores florestais, para o efeito constituído em núcleo fundador, veio apresentar um pedido de criação de uma zona de intervenção florestal (ZIF), subscrito por proprietários e produtores florestais de vários prédios rústicos de freguesias do município de Oliveira do Hospital.”, disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/port/1357/2006/11/30/p/dre/pt/html>>.

²¹ Introduzido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2011, de 16 de maio.

dor da equipa), o chefe das finanças do município, uma conservadora e um técnico da Câmara, tendo o cadastro sido efetuado nas 21 freguesias do concelho, inclusivamente as recentemente agregadas. Foram reunidas informações acerca de bens do domínio privado e público. As diligências cadastrais dividiam-se em dois momentos fulcrais — a primeira, dentro do gabinete da Câmara, onde os proprietários, após apresentarem a documentação relativa aos imóveis (caderneta predial emitida pelas finanças e certidão de teor disponibilizadas pela conservatória), procediam à delimitação do seu prédio no programa informático providenciado pela própria Municipia (entidade executante), traçando assim o polígono correspondente ao prédio. Neste mesmo gabinete de atendimento eram disponibilizadas as informações acerca do cadastro e dos modos de demarcação dos prédios. Num segundo momento, eram realizados os trabalhos de campo — de acordo com a disponibilidade dos técnicos, os proprietários e a equipa deslocava-se aos imóveis para complementar a informação e, através de informações de GPS, fazer a correspondência com o polígono anteriormente traçado.



2. Imagem disponível em <http://www.ordemengenheiros.pt/fotos/editor2/regioes/regiaocentro/ sessoestecnicas/municipia_oe_cadastro.pdf>.

Do mesmo modo, foram levadas a cabo ações de publicitação do processo, para informação dos interessados, nomeadamente²²:

- Sessões de Esclarecimento nalgumas freguesias e locais do concelho (especialmente durante os 4 primeiros meses do projeto);
- Envio de Folhetos pelo correio para a totalidade das moradas do concelho (através de informação da Câmara Municipal);
- Disponibilização de cartazes e flyers em cafés, mercearias, supermercados, e vitrines espalhadas pelo concelho;
- No Boletim de Informação das Câmaras Municipais;
- Entrevistas e divulgação em Rádios Locais;
- Nas feiras, nomeadamente na EXPOH (durante uma semana com um expositor);
- Através de informação aos sacerdotes e durante as missas;
- Divulgação através das redes sociais das câmaras Municipais e nos sites das câmaras municipais;
- Notícias em jornais e revistas locais;
- Outdoors;
- Reportagem para a Agência Lusa;
- Viaturas e Gabinete Móvel.

Promoveu-se, desde modo, indiretamente, a limpeza e a demarcação dos terrenos, suscitando o interesse dos proprietários. Concluídas as duas operações, assomam duas hipóteses de resultado:

- a primeira informação é confirmada pelo trabalho de campo, não havendo grandes alterações a fazer ao polígono inicialmente traçado. Esta hipótese verifica-se, na maioria das vezes, no tocante a prédios urbanos ou rústicos de pequena dimensão e com demarcações evidentes — muros, valados, confrontações com bens do domínio público;
- a segunda informação contende com a primeira, o que conduz a um deslocamento do polígono traçado em computador “alguns metros para o lado”.

Contudo, as vicissitudes surgem também no caso de a segunda operação não ser levada a cabo. Se um primeiro interessado traça o polígono e não se desloca ao local com os peritos, a informação não fica completa e cai por terra na hipótese de um segundo interessado traçar o seu polígono sobre o do primeiro e ir ao terreno confirmar a localização — nesta situação, o primeiro não perde área do seu pré-

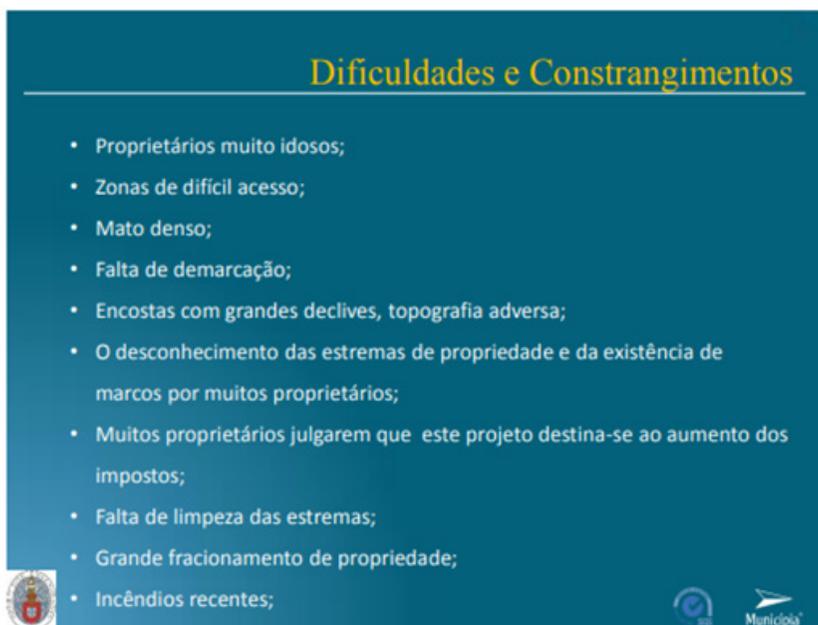
²² Dados disponíveis para consulta em <http://www.ordemengenheiros.pt/fo-tos/editor2/regioes/regiaocentro/sextoestecnicas/municipia_oe_cadastro.pdf>.

dio; este é simplesmente “arrastado” no plano informático, aguardando a futura deslocação do proprietário ao terreno.

Desta forma, podemos destacar três situações distintas:

- processos cadastrais realizados na íntegra;
- processos cadastrais iniciados apenas em gabinete;
- processos não iniciados por falta de comparência dos interessados.

Podemos ainda identificar algumas vicissitudes, de acordo com as informações avançadas pelo relatório da Municipia:



Dificuldades e Constrangimentos

- Proprietários muito idosos;
- Zonas de difícil acesso;
- Mato denso;
- Falta de demarcação;
- Encostas com grandes declives, topografia adversa;
- O desconhecimento das estremas de propriedade e da existência de marcos por muitos proprietários;
- Muitos proprietários julgarem que este projeto destina-se ao aumento dos impostos;
- Falta de limpeza das estremas;
- Grande fracionamento de propriedade;
- Incêndios recentes;

Cabe agora analisar as motivações que conduzem esta última hipótese, sendo elas, preponderantemente, o desinteresse dos proprietários e o receio de agravamento da carga fiscal em virtude da atualização das áreas vertidas nas cadernetas prediais (nas quais as áreas registadas são, na sua maioria, inferiores à área real do prédio).

O trabalho realizado é, nas palavras dos intervenientes, fidedigno porque bastante aproximado da realidade, em virtude do contacto físico com os imóveis. Contudo, não se pode falar de um processo concluído, sendo que a informação reunida foi disponibilizada aos proprietários e às câmaras, o que em muito auxiliou nos recentes anos na identificação dos proprietários para fins urbanísticos e de limpezas de terrenos (faixas de gestão de combustível). A fase de consulta de inte-

ressados suscitou diversas dúvidas, tendo os processos sido remetidos para a Direção Geral do Território, aguardando ainda decisão; outros, por falta da segunda etapa, não se consideram concluídos; outros, por falta de interesse dos proprietários, não foram sequer iniciados, tendo sido os mesmos notificados pela DGT para procederem à realização do cadastro e, desta vez, sem a participação anteriormente oferecida.

Várias foram também as situações de “descoberta” ao longo do processo:

- pretensos titulares descobriram já não ser proprietários dos terrenos em virtude de anterior invocação de usucapião pelos vizinhos ou outros, evidenciando a falta de interesse e preocupação com as terras, muitas delas herdadas;
- o desconhecimento das extremas e demarcações, que foram agora realizadas, com a inserção de marcos brancos onde constam as iniciais do dono do prédio e o número do artigo correspondente;
- o pedido, por parte dos particulares, para a Câmara tomar posse administrativa dos terrenos, em virtude da falta de meios para proceder a uma boa gestão das terras;
- a própria Câmara teve algumas dificuldades em reconhecer a localização e delimitação dos prédios que são sua pertença, tendo de recorrer a informações de populares e de funcionários mais “antigos”;
- sensibilização das populações, especialmente das camadas mais idosas, para a importância do registo das propriedades e necessidade de documentos com valor legal — dos quais muitos não dispunham, apresentando meros contratos de “eu comprei, eu vendi”;
- a área média dos prédios caracterizados é de 3800 metros quadrados, evidenciando que se trata de uma área de minifúndios.

O produto final do cadastro consiste apenas numa folha (por cada prédio) que condensa as informações constantes da caderneta das finanças e a constante da certidão de teor, tendo somente um esboço do polígono formado pelo prédio. Assim sendo, e considerando os processos ainda remetidos para análise, aos quais se juntam aqueles que aguardam diligências por parte dos proprietários, não podemos falar, não obstante o salto qualitativo que ocorreu, que se trata de um processo concluído, mas sim um processo que aguarda diversos “avais” para se concluir, sem prazo ou meta definido.

Auscultados acerca do BUPI, recentemente criado pela lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que cria o sistema de informação cadastral simplificado (descrito pela DGT como tendo o “intuito de conhecer o território português de forma simples e inovadora, possibilitando a identificação dos proprietários das áreas em risco de incêndio e a prevenção da incidência de fogos em defesa do meio ambiente e dos bens”), os intervenientes do processo de cadastro no referido município descrevem como sendo um modo de tentar reunir dados que permitam falar em estatísticas, sem correspondência minimamente segura com a realidade; justificam a posição com a falta de conhecimentos e até mesmo iliteracia das populações, associado ao desconhecimento e ao desinteresse atual dos proprietários — onde a “terra”, onde estes imóveis são vistos como encargos, como “heranças envenenadas”, em virtude da sua falta de rendimento e elevados gastos na gestão e manutenção dos mesmos. Assumem ainda a possibilidade de o BUPI operar em perímetros urbanos, descartando contudo a sua utilização em zonas florestais, especialmente onde abundarem os minifúndios, como o caso do concelho — não obstante a área ardida e as recentes imagens de voo permitirem agora uma mais fácil identificação dos terrenos.

Importa agora mencionar o Aviso n.º 18995/2018²³, no qual Fernanda do Carmo, diretora geral da Direção Geral do Território afirma como pública a conclusão da operação de cadastro predial no concelho de Oliveira do Hospital, continuando, contudo, a estabelecer uma diferenciação entre os prédios em situação de cadastro transitório e aqueles cujo cadastro foi já diferido, numa ótica de harmonização de informações acerca do teor das declarações de titularidade, os dados das descrições prediais e as inscrições matriciais, culminando posteriormente na atribuição de um número de identificação predial que permita a identificação unívoca dos prédios cadastrados. Presumem-se, entretanto, como certas, as informações prestadas até à data, sem prejuízo de eventuais alterações que possam ser levadas a cabo após a intervenção de interessados, sendo efetuados esforços no sentido de preservar os dados recolhidos quanto aos prédios cujo cadastro foi já diferido (acompanhando as eventuais alterações que possam ocorrer nos prédios em virtude do comércio jurídico dos imóveis).

²³ Publicado em Diário da República, 2.ª série, N.º 243 de 18 de dezembro de 2018, páginas 33920-33920, disponível para consulta em <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/117434583/details/4/maximized?serie=II&parte_filter=31&day=2018-12-18&date=2018-12-01&dreId=117427403>.

Assim sendo, releva agora tecer algumas considerações finais acerca deste tema: refletindo acerca da nova realidade socioeconómica do país, focado agora num sector terciário, resvalando o sector primário para um modelo de larga escala que não se compadece com os minifúndios; avaliando as migrações internas e externas que conduzem a um maior abandono do meio rural, especialmente do interior do país; examinando as deficiências a nível registral do património imobiliário português de cariz rústico; ponderando os flagelos relacionados com as faixas de gestão combustível que assolam o nosso país anualmente com cada vez mais pujança; conclui-se que urge agora avançar com um cadastro predial efetivo do país, um registo atualizado da nossa realidade geoespacial. Como Ana Cristina Bordalo²⁴ menciona, “(...) antes de dar início à elaboração de um plano e tendo em vista os objetivos legalmente fixados, é essencial que a camara municipal disponha da adequada informação não só em matéria da legislação que, protegendo determinados valores e realidades, limita a livre discricionariedade do planeamento, bem como tem de dispor de informação digital vectorial sobre os demais instrumentos de gestão territorial, de âmbito superior, cujas directrizes e orientações tem de acatar”. Neste sentido, a mesma autora ressalva que “(...) o desconhecimento da realidade fundiária, determinado pela inexistência de cadastro ou baseado em cadastro desatualizado, pode condicionar ou mesmo inviabilizar a adequada concretização do plano.”²⁵

O efetivo conhecimento da identidade do território nacional permitirá um melhor aproveitamento e administração dos nossos solos e recursos naturais, com evidentes impactos a nível de produção e de economia. Permitirá afastar as incertezas de titularidade, ao garantir toda a publicidade do processo tendente ao registo dos imóveis na conservatória. Será este processo que permitirá localizar, delimitar, identificar e quantificar, concretamente, quais as propriedades sobre a alçada do Estado, podendo este colocá-las num eventual Fundo de Terras Rústicas do Estado, arrendando-as ou vendendo-as a hipotéticos interessados, com evidentes benefícios para o erário público. Revela-se um procedimento moroso e árduo — no entanto, é também fulcral para a administração de um país que ultrapassa as cidades e busca a própria modernização²⁶. Destarte, invocando as

²⁴ Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, 182.

²⁵ Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, 83.

²⁶ A este propósito, importa ainda mencionar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012, publicada em DR n.º 129/2012, Série I de 2012-07-05 (disponível para consulta online em <<http://data.dre.pt/eli/resolconsmin/56/2012/07/05/pt/dre/pt/html>>), cujo texto afirma que “A complexidade da realidade cadastral na-

palavras de Rodrigo Sarmiento de Beires, João Gama Amaral e Paula Ribeiro²⁷, “É ao Governo que cumprirá sempre assegurar, ou não, a execução de quaisquer medidas, dando meios ou reorientando os processos que a Administração tem em curso ou que retende instalar. Mas é também a este, aos anteriores e futuros governos que cabe a responsabilidade do que fizeram e, neste domínio, de modo especial, do que não terão feito. É que, como dizia o direito romano, «tão criminoso é aquele que tendo o poder dele abusa, como aquele que o não usa atempadamente».”.

cional torna imprescindível proceder à reforma do modelo em vigor, no sentido de lhe conferir alternativas mais ágeis, com o escopo de obter de forma célere a cobertura cadastral nacional e de, simultaneamente, contribuir para a consecução do desiderato da utilização eficiente e racional dos recursos públicos. Neste contexto, é necessário dar um salto qualitativo na coordenação das diversas bases de dados com relevância geográfica, de modo a constituir um sistema partilhado, em atualização constante, com diversos prestadores e diversos utilizadores públicos da informação. (...) O Programa do XIX Governo Constitucional prevê, nos domínios da agricultura e das florestas, um conjunto de objetivos estratégicos e de medidas, de que cumpre salientar o aumento da disponibilidade de terras, o fomento do mercado fundiário, bem como a promoção do emparcelamento e da gestão rurais, de forma a impulsionar um desenvolvimento sustentável que aumente o potencial produtivo agrícola, dinamize o mundo rural e torne a floresta um sector potenciador de riqueza, de biodiversidade e de equilíbrio ambiental. Efetivamente, um dos principais desafios que se coloca a Portugal reside na gestão sustentável do território rural, que representa 94 % da superfície do continente, preservando e valorizando os solos e os recursos naturais, com o objetivo de aumentar a produção agrícola e florestal. As ações a desenvolver para o efeito deverão visar a consolidação, a expansão e a competitividade das explorações agrícolas e florestais e contribuir decisivamente para a minimização do abandono e despovoamento rurais e dos riscos de incêndio florestal, fitossanitários e de desertificação, sem descurar, outrossim, o atual quadro de alterações climáticas.

²⁷ Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, 223-224.

O REGISTO IMOBILIÁRIO E O CADASTRO EM PORTUGAL

MÓNICA JARDIM

1. *O registo predial e o cadastro.* Segundo a Federação Internacional dos Geômetras o cadastro é “um inventário público de dados metodicamente organizados, baseado no levantamento dos limites das parcelas existentes em um determinado território”.

O cadastro tem como papel a medição e georreferenciamento dos prédios, ou seja, a determinação da situação física do imóvel.

O registo predial, por seu turno, como se sabe, visa divulgar a situação jurídica dos prédios e, assim, garantir a segurança jurídica.

Portanto, o cadastro e o registo predial têm funções ou actividades distintas, que se diferenciam porque o cadastro realiza, entre outras, uma actividade fundamentalmente técnica que tem por objecto parcelas, e o registo predial realiza uma actividade jurídica, que visa dar publicidade aos actos relativos ao domínio e aos demais direitos reais sobre bens imoveis, para dar segurança jurídica ao mercado imobiliário.

De forma simplista, podemos dizer que o cadastro responde às questões ‘onde é que o imóvel está localizado?’ e ‘quanto mede?’”, ao passo que o registo predial responde às perguntas ‘quem é o proprietário?’ e ‘como é que o imóvel foi adquirido?’.

Mas, a verdade é que, não obstante a diversidade de funções e precisamente devido às funções por si desempenhadas, o registo e o cadastro são complementares e interdependentes.

Porquanto, o cadastro, para cumprir a função de proporcionar a garantia dos limites imobiliários, depende de dados sobre os limites legais do imóvel e o registo imobiliário pode fornecer ao cadastro informações sobre a modificação das titularidades de direitos. Por seu turno, o registo, para exercer plenamente a sua função, necessita de uma identificação inequívoca do imóvel e o cadastro pode fornecer

ao registo os dados descritivos e gráficos dos imóveis, bem como os dados que individualizam os imóveis nos mapas oficiais.

Porque assim é, a integração ou coordenação entre o registo e o cadastro revela-se uma necessidade inquestionável.

Mas vejamos com mais pormenor.

2. A necessidade de integração ou coordenação entre o registo predial e o cadastro. Nos ordenamentos jurídicos onde a interligação entre o registo e o cadastro inexistiu ou está em curso¹, muitas discussões já ocorreram a propósito dos seus riscos e benefícios. Tendo-se concluído que a referida interligação/cooperação pode: reduzir a disparidade de informações sobre o mesmo imóvel; evitar a duplicação de custos; identificar erros de limites; actualizar a informação; evitar a falsa ampliação do imóvel, especialmente em áreas rurais; eliminar a duplicação dos imóveis no registo; garantir as transacções imobiliárias; facilitar o desenvolvimento económico e social; aperfeiçoar o planeamento do território; promover a paz social; *etc.*

Acresce que é na complementaridade — que garanta e aproveite o que há de essencial e de distinto entre o cadastro e o registo — que se tem pensado e defendido a interligação. O mesmo é dizer que tal interligação ou cooperação não deve representar ou pretender o desaparecimento da função cadastral ou registal, nem a primazia de um tipo de informação sobre o outro, nem o enfraquecimento de qualquer das instituições ou a fusão de competências e funções.

3. O registo predial português. Foi o Decreto de 26 de Outubro de 1836 o diploma que, sob clara influência do Código Civil francês, criou o registo das hipotecas em Portugal, podendo ler-se no seu preâmbulo que o mesmo se justificava pois convinha “conservar o crédito da propriedade territorial para facilitar as convenções, evitar fraudes e, moralizando a nação, abrir novas fontes á publica prosperidade”.

Mas, é a Lei hipotecária de 1863 que é considerada, em geral, como a base do sistema de registo predial em Portugal, dado que já integrava um grupo de preceitos conciliáveis que formavam um conjunto harmónico de princípios e regras.

Já na vigência do Código Civil de 1867 — que revogou a Lei Hipotecária, passando a integrar o então regime do registo predial

¹ Assim em França e Espanha, ao contrário do que acontece, por exemplo, na Suíça, Áustria e Alemanha, onde a coordenação entre as duas instituições existe desde longa data.

— foi o Regulamento de 20 de Julho de 1898, o diploma legal que condensou quase todos os princípios que ainda hoje estruturam o sistema registal português².

Portanto, longe, muito longe, vão os dias em que o ordenamento jurídico nacional não era dotado de um registo predial.

O registo predial português, tal como os seus congéneres, tem por função publicar os direitos, ónus ou encargos que recaem sobre os prédios.

Ora, sendo o objecto do registo predial a situação jurídica dos prédios — que estão no comércio jurídico —, dúvidas não podem existir de que o objecto do assento registal é o prédio que, por seu turno, é o objecto de direitos reais. Acresce que, sendo o registo predial português um sistema de fólio real, é inquestionável que o elemento de conexão é o prédio.

O *modus operandi* do registo predial português é disso inequívoca demonstração, uma vez que não se pode efectuar qualquer inscrição sobre factos ou direitos sem abrir a descrição do prédio sobre o qual elas vão incidir.

Sucede que em Portugal a descrição do prédio que o assento registal apresenta é essencialmente alicerçada no que o interessado declara corresponder à realidade material.

De facto, quando o prédio não se encontra cadastrado, a área, as confrontações e a localização do prédio constam do registo com

² Posteriormente, foi publicado: o Decreto n.º 8:437 de 21 de Outubro de 1922, ainda com a modesta designação de Regulamento; o Código do Registo Predial de Março de 1928 (aprovado pelo Decreto n.º 15:113); o Código do Registo Predial de Setembro de 1928 (aprovado pelo Decreto n.º 15:986) — que tornou o Registo Predial praticamente obrigatório; o Código do Registo Predial de 4 Julho de 1929 (aprovado pelo Decreto n.º 17:070) — que voltou a consagrar o carácter facultativo do registo; a Lei n.º 2049, de 6 de Agosto de 1951 que instituiu o registo obrigatório nos concelhos onde estivesse organizado o cadastro geométrico da propriedade rústica; o Código do Registo Predial de 8 de Outubro de 1959 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 42.565) — que manteve a dualidade de regimes, obrigatório ou facultativo, consoante o concelho e que introduziu importantes reformas que perduraram até à actualidade.

A 1 de Julho de 1967, entrou em vigor o actual Código Civil e o Código do Registo Predial, aprovado a 28 de Março de 1967 (pelo Decreto n.º 47611) — que manteve a dualidade de regimes de registos: obrigatório nos concelhos submetidos ao cadastro geométrico da propriedade rústica facultativo nos restantes. Posteriormente, a 6 de Julho, foi aprovado o Código de Registo Predial de 1984 — que consagrou o princípio da legitimação registal e, assim, impôs, de certo modo, a “obrigatoriedade indirecta do registo”. Código este que ainda hoje se encontra em vigor, com as múltiplas alterações que lhe foram sendo introduzidas ao longo dos tempos, *máxime*, pelo Decreto-Lei 116/2008, de 4 de Julho, que, além do mais, consagrou a obligatoriedade do registo e manteve o princípio da legitimação registal.

base em simples declaração dos interessados e numa matriz fiscal, sem que estes elementos essenciais de delimitação da unidade espacial sejam previamente objecto de uma verificação de conformidade com a realidade material.

Por isso, arriscamo-nos a afirmar que se partíssemos das descrições encontradas no registo e a partir delas nos propuséssemos a “remontar” a imagem do território de uma dada região, obteríamos como resultado uma representação completamente descaracterizada, diversa e muito maior do que a realidade³.

Refira-se, ainda, que as descrições feitas, no registo predial português, quanto à identificação física dos prédios, são manifestamente pobres. Isto porque: revelam a área do prédio, mas, geralmente, ela não corresponde à realidade, não manifestam a forma do polígono e nelas se pode ler que o prédio confronta com pessoas.

Ora, os prédios ocupam um lugar geográfico determinado, têm uma forma geométrica característica e confrontam com prédios.

Partindo destes pressupostos, simples e fundamentais, torna-se evidente que temos de apoiar o sistema registal, ou a descrição, em informação qualificada e credível. E a acreditação da existência material do prédio, da sua localização, área, polígono e confrontações pode e

³ A prová-lo está a recorrente duplicação total ou parcial dos imóveis no registo que sempre foi muitíssimo criticada, pois frustra os fins de certeza e segurança do registo, uma vez que sobre o mesmo prédio podem incidir diversas e opostas situações jurídicas.

A duplicação de descrições já deu azo a um Acórdão Uniformizador de Jurisprudência que — pronunciando-se sobre a questão jurídica de se saber: “perante o caso de duplicação de descrições prediais e linhas de registo incompatíveis, qual o valor a atribuir ao registo derivado do acto mais antigo?” — uniformizou jurisprudência nos seguintes termos: “Verificando-se uma dupla descrição, total ou parcial, do mesmo prédio, nenhum dos titulares registais poderá invocar a seu favor a presunção que resulta do artigo 7.º do Código do Registo Predial, devendo o conflito ser resolvido com a aplicação exclusiva dos princípios e das regras de direito substantivo, a não ser que se demonstre a fraude de quem invoca uma das presunções” (Cfr. Acórdão Uniformizador de Jurisprudência nº 1/2017, publicado no Diário da República n.º 38/2017, Série I de 2017-02-22).

Em suma, “na pendência da duplicação de tais situações jurídicas, o sistema não está em condições de envolver a tutela dos interesses daqueles que fundam os seus actos na realidade registal e, portanto, acha-se comprometido na sua função e na eficácia e funcionamento dos seus princípios” (Cfr. o voto de vencido elaborado no Parecer proferido no processo R.P. 67/2010 SJC-CT do Conselho Consultivo do IRN. Disponível in: <<http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2010/p-r-p-67-2010-sjc-ct/>>).

deve ser conferida pelo cadastro⁴⁻⁵.

Por fim, quanto à necessária interligação do registo e do cadastro, cumpre salientar que nos sistemas registais, como o português, que não concedem uma forte tutela aos terceiros, ou seja, que não consagram o princípio da fé pública registal⁶, tal se fica a dever em grande

⁴ Sublinhe-se, ainda, que a descrição literal, por mais pormenorizada que pudesse ser, por um lado, sempre revelaria um modelo ultrapassado de determinação e individualização dos imóveis e, por outro, continuaria a fornecer uma visão atomizada dos imóveis como se eles não fizessem parte integrante do território nacional.

⁵ Em Espanha, com a publicação da Lei n.º 13/2015, de 24 de Junho — que, declaradamente, teve por finalidade a coordenação do cadastro e do registo — os prédios deixaram de ser descritos apenas com base em elementos descritivos literais e passaram a ser identificados através de métodos perimetrais e georreferenciação.

Com este diploma legal — que instituiu dois procedimentos de representação gráfica georreferenciada dos prédios: um facultativo e outro obrigatório (sempre que exista uma operação de transformação fundiária que altere o desenho poligonal do prédio, como por exemplo, os casos de divisão, anexação, emparcelamento ou expropriação) — admitiu-se que a representação geográfica existente no cadastro fosse abrangida pela publicidade registal e estatuiu-se que tal representação, depois de inserida no registo, se rege pelos princípios da lei hipotecária.

Para o tratamento das representações gráficas cadastrais, os conservadores espanhóis têm ao seu dispor — como elemento auxiliar de qualificação — um aplicativo informático fornecido e projectado pelo Colégio de Registradores, que lhes permite relacioná-las com as descrições contidas no fôlio registal. Através dele, o registor identifica geograficamente o prédio no seu sistema informático e compara-o com o que consta do cadastro; verificando que existe correspondência, declara o prédio coordenado e integra tal informação no assento registal, ao invés, constatando a falta de correspondência, o registor, além de fazer constar tal informação da descrição do imóvel, comunica o facto ao cadastro, para que seja iniciado o procedimento tendente à harmonização.

Acresce que as coordenadas georreferenciadas dos vértices dos prédios, quando constem dos títulos, também devem constar da descrição.

Saliente-se, por fim, que esta Lei, criou a nível nacional o código único das propriedades, vinculado necessariamente ao número da descrição registal, permitindo, desse modo, que informações ambientais, urbanísticas e agrícolas possam com mais facilidade ser incorporadas ao registo.

⁶ O princípio da fé pública registal é o princípio segundo o qual, a favor de terceiros de boa fé, o conteúdo dos livros do registo é íntegro e exacto, ainda que os seus assentos não correspondam à realidade jurídica extra-registal.

Consequentemente, o princípio de fé pública registal impede, em relação aos terceiros de boa fé e titulares registais, a prova do facto contrário ao constante do registo, garante-lhes a existência, a extensão e a titularidade dos direitos reais.

Concretizando, nos ordenamentos jurídicos que consagram o princípio da fé pública registal:

1.º— As inscrições consideram-se completas ou íntegras: o terceiro não pode ser prejudicado por factos jurídicos que o registo não publique no momento de sua aquisição, isto é, os factos jurídicos não publicitados antes da inscrição feita a favor

parte, às deficiências na determinação segura dos bens que são objecto das inscrições.

4. *O cadastro em Portugal.* Em 1801 o Alvará de 9 de Junho criou os cosmógrafos do reino, os quais deviam levantar as cartas gerais das comarcas e as cartas particulares das vilas e concelhos nelas compreendidas, “*Mas os taes cosmographos não chegaram a cosmographar uma parcela, sequer*”⁷.

O maior esforço de execução cadastral ocorreu entre as décadas de 1947 e 1990, tendo sido efectuado o cadastro geométrico da propriedade rústica (CGPR) em 129 concelhos, num total de 308, correspondentes a cerca de 55% da área total do território nacional.

do terceiro são havidos, face a si, como inexistentes.

2.º— As inscrições consideram-se exactas: o terceiro adquire o direito com a extensão e conteúdo com que o mesmo aparece publicitado, sendo mantido na sua aquisição mesmo que o seu *dante causa*, afinal, nunca tenha sido titular do direito ou, tendo-o sido, depois tenha visto o seu facto aquisitivo destruído com eficácia retroactiva real.

Acresce que, por força da fé pública, o terceiro não está apenas garantido quanto ao facto de o seu *dante causa* ter efectivamente adquirido o direito que o registo publicita, está também seguro de que tal direito ainda se mantém na esfera jurídica do seu *dante causa* pois, não tendo sido cancelada a inscrição deste, os seus efeitos mantêm-se.

Por fim, como a inscrição se extingue mediante o cancelamento, perante um terceiro o direito cancelado não existe ainda que o mesmo, efectivamente, subsista na realidade jurídica extratabular.

Em resumo, para o terceiro, que preencha os requisitos impostos por lei, para beneficiar do funcionamento do princípio da fé pública registal, *a inscrição vale título*.

Por todo o exposto, é habitual afirmar-se que os sistemas registais que consagram o princípio da fé pública registal concedem uma forte tutela aos terceiros.

Ao invés, os sistemas que não consagram o princípio da fé pública registal concedem uma fraca tutela aos terceiros, pois estes apenas estão protegidos em face dos direitos não publicitados pelo registo, já não perante as limitações e as causas de inexistência, invalidade ou cessação de eficácia *ex tunc* que podem afectar as situações jurídicas que constem do registo e os vícios intrínsecos de assentos registais anteriores ao seu.

Por outra via, nos sistemas que consagram o o princípio de fé pública registal, o registo é “completo ou íntegro” e exacto — para o terceiro, as inscrições são exactas, pois tudo o que consta do registo existe tal qual é publicado e, pelo contrário, tudo o que não seja revelado pelo registo há-de considerar-se inexistente, mesmo que tal não corresponda à realidade. Já, nos sistemas que não consagram o o princípio de fé pública registal, o registo é “completo ou íntegro”, mas não exacto — o terceiro adquirente que regista não pode confiar na exactidão das inscrições.

⁷ Cfr. Clemente de MENDONÇA, *Registo Predial — Alguns Apontamentos*, Coimbra: Typographia França Amado, 1910, 11-12.

Mas o dito cadastro geométrico da propriedade rústica é, e sempre foi, manifestamente insuficiente, pelas razões que de seguida se expõem.

- Primeiro, porque apenas abrange os prédios rústicos, não os urbanos.
- Segundo, porque a área por si coberta, maioritariamente na região Sul do continente, corresponde a regiões onde o fraccionamento da propriedade não é muito significativo e onde existe menos florestação. Assim, o cadastro geométrico da propriedade rústica não abrange aquela parte do país onde se insere a esmagadora maioria dos prédios em regime de minifúndio — mais de dezassete milhões. De facto, o trabalho por realizar corresponde, aproximadamente, a 88% do universo dos prédios.
- Terceiro, porque não estando cadastrado o património do Estado, ficou prejudicada a “pureza” da área nacional remanescente que, em rigor, pode ser objecto de apropriação privada.
- Quarto, porque a estrutura montada para proceder ao levantamento cadastral não teve capacidade, como se veio a demonstrar, para responder à conservação do cadastro. De facto, embora estivesse previsto, na legislação de suporte ao cadastro geométrico da propriedade rústica, que o esforço de actualização periódica seria competência do Estado, tal não se verificou e apenas se efectuaram actualizações pontuais, a pedido do proprietário, suportando este todas as despesas inerentes ao processo. Ora, recordamos, não existe cadastro sem a sua respectiva conservação. Um cadastro só o é se for constantemente actualizado. Portanto, não basta fazer o cadastro, é imprescindível assegurar a sua conservação que é a actualização — o mais possível em tempo real — das alterações ocorridas na identificação de um determinado prédio.
- Quinto e último, porque o cadastro geométrico da propriedade rústica sempre teve uma função eminente fiscal e hoje nem no próprio interesse do Fisco parece apresentar-se como relevante. De facto, de acordo com dados de 2013, o IMI rústico rendeu 8 milhões de euros, constituindo tal valor menos de 1% do IMI urbano⁸.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 172/95 foi adotado um novo conceito de cadastro predial, cujo objectivo primordial passou

⁸ Cfr. Sarmento de BEIRES, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos / Rodrigo Sarmento de Beires, Maio de 2013, 53.

de fiscal a jurídico. No entanto, as iniciativas para a sua realização foram muito pontuais e não passaram de projectos-piloto.

Em 1998/99 foi executado o cadastro predial, rústico e urbano, de três concelhos: Ílhavo, Vagos e Mira. Todavia, o trabalho não foi reconhecido em termos oficiais.

Por fim, alguns municípios realizaram cadastro no território sob sua jurisdição, mas esta informação não foi homologada como cadastro predial⁹.

Posteriormente, com Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de Maio — alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2011, de 16 de Maio —, foi aprovado o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, abreviadamente designado por SINERGIC.

O SINERGIC, da responsabilidade da Direcção-Geral do Território (DGT), com a participação activa de três outros parceiros da Administração Central — o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) — tinha como principal objectivo viabilizar a existência de cadastro predial em Portugal, enquanto conjunto de dados exaustivo, metódico e actualizado, caracterizador e identificador das propriedades existentes no território nacional, constituindo-se como uma ferramenta indispensável para as políticas de ordenamento do território, ambiente, económicas (em particular a agrícola e a florestal), fiscal e de obras públicas.

O SINERGIC, rejeitando liminarmente a finalidade predominantemente tributária do cadastro, deixou de fazer distinção entre prédios rústicos e urbanos e introduziu o conceito de cadastro multifinalitário que pressupunha a construção de um cadastro base (a identificação física e a localização) com o qual se articulassem “os registos temáticos

⁹ Cfr. Maria Teresa Sá PEREIRA, “Cadastro, um direito de cidadania”, *INGENIUM — A Engenharia em Revista*, II série, 155 (Setembro/Outubro de 2016) 18.

ou sectoriais”, sem perda da sua individualidade e autonomia¹⁰⁻¹¹.

No entanto, a realização do projecto experimental de cadastro predial que visava a criação do SINERGIC apenas se concretizou nos

¹⁰ Há mais de três décadas que, a nível internacional, se assiste a uma mudança de paradigma em matéria de cadastro, deixando este de ser uma ferramenta ao serviço da tributação e passando a constituir-se como um instrumento transversal, ou seja, com carácter multifuncional ou multifinalitário. Esta posição foi expressa, no congresso de 1994 da *Fédération Internationale de Géometres*, no documento “CADASTRO 2014”.

A nível nacional, a necessidade de um cadastro multifinalitário — que possa absorver, segundo critérios técnicos e científicos, previamente estabelecidos e validados, informações de vários níveis, seja em relação a aspectos físicos, hídricos, agrários, ambientais, urbanísticos, tributários, *etc.* — é manifesta quando temos presente que, ao longo dos anos, ao cadastro geométrico se juntaram outros inventários ou levantamentos. É o caso do parcelário — Sistema de Informação Parcelar: não havendo cadastro, o Ministério da Agricultura teve de construir, por obrigação comunitária e a partir de quase nada, todo um levantamento dos vários milhões de parcelas com culturas apoiadas financeiramente pela União Europeia. É também o caso dos Inventários Vitivinícola e Olivícola, a que se junta o cadastro da Região Demarcada do Douro, que controlam as áreas efectivamente ocupadas com essas culturas e o cumprimento das normas sectoriais e dos limites estabelecidos com a União Europeia. A estes se juntam diversos outros inventários ou simples levantamentos das áreas rústicas das zonas varridas por incêndios florestais ou de áreas objecto de expropriações, *etc.*

¹¹ Com a criação do SINERGIC foi definido um subprojecto denominado “Cadastro das Áreas de Floresta”, com prioridade de execução às regiões onde predomina a floresta. O desenvolvimento deste subprojecto foi atribuído a um grupo de trabalho que incluiu a então designada Direcção-Geral dos Recursos Florestais, bem como outras entidades na dependência do antigo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas que produziam ou detinham informação cadastral, sob a coordenação do ex-Instituto Geográfico Português. O Referido subprojecto foi gizado porque se defendia que a existência de um cadastro da propriedade florestal, por um lado, permitiria um melhor conhecimento dos nossos recursos florestais e contribuiria para uma mais eficiente e sustentável gestão das actividades associadas aos territórios florestais, com benefícios directos e indirectos para uma melhoria da economia florestal e, conseqüentemente, do país. Por outro lado, potenciaria uma melhor coesão territorial e uma maior especialização dos territórios, conforme definido na estratégia nacional para as Florestas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de Fevereiro) e pressupostos estabelecidos na Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto). E, por fim, no que aos incêndios florestais diz respeito, asseguraria uma correta recuperação e gestão, designadamente quanto aos modelos de infra-estruturação do território e aos modelos de organização territorial e de gestão florestal, integrando as principais vertentes da defesa da floresta contra incêndios, num quadro de racionalidade ecológica e económica. Cfr. José António A. Massano MONTEIRO, “Cadastro Predial e Cadastro da Propriedade Florestal”, *INGENIUM — A Engenharia em Revista*, II série, 155 (Setembro/Outubro de 2016) 40.

municípios de Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira.

Acresce que, ainda antes do projecto experimental estar concluído nos municípios supra referidos — não obstante se considerar que o modelo conceptual/funcional de cadastro do SINERGIC era consensual e acompanhava as melhores práticas de cadastro ao nível internacional —, tendo em conta que a execução massiva do cadastro em todo o território nacional se revelava uma tarefa hercúlea que passaria por uma elevada mobilização de meios financeiros¹² e humanos, entre outros de diversa natureza, e cuja execução temporal dependeria do nível de meios que lhe fosse alocado, passou a considerar-se preferível em muitos casos dispor mais rapidamente, ainda que a título transitório, de informação de natureza cadastral ou cadastro simplificado e, só num segundo tempo, de cadastro propriamente dito.

De acordo com este modelo, a execução do cadastro passaria a ser realizada em função da obtenção do máximo benefício resultante da ponderação do binómio prioridade/oportunidade, conjugando, simultaneamente, economias de escala e uma utilização racional e parcimoniosa de meios, que procuraria minimizar a relação custo/eficiência e maximizar a relação custo/eficácia¹³.

Foi neste quadro, de clara opção pelo pragmatismo, que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012 — sem revogar a legislação anterior, que ainda hoje se encontra em vigor — abandonou ou suspendeu, sem limite temporal, o projecto SINERGIC¹⁴.

Foi também neste contexto e lógica que a lei n.º 31/2014, de 30 de Maio — Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo —, impulsionadora da reforma do ordenamento do território, consagrou a elaboração de um novo regime aplicável ao cadastro predial com o objectivo de harmonizar o sistema de registo da propriedade e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional.

¹² No final de 2015, o valor global da despesa efetuada e paga aos consórcios, no conjunto dos sete municípios em que o projecto se encontrava ainda em execução, ascendia a 14,7 milhões de euros. Cfr. Rui Amaro ALVES, “Do Sinergic 1.0 ao Sinergic 2.0”, *INGENIUM — A Engenharia em Revista*, II série, 155 (Setembro/Outubro de 2016) 30.

¹³ Cfr. Rui Amaro ALVES, “Do Sinergic 1.0 ao Sinergic 2.0”, 30 e s.

¹⁴ Na referida resolução, além do mais, pode ler-se: “A complexidade da realidade cadastral nacional torna imprescindível proceder à reforma do modelo em vigor, no sentido de lhe conferir alternativas mais ágeis, com o escopo de obter de forma célere a cobertura cadastral nacional e de, simultaneamente, contribuir para a consecução do desiderato da utilização eficiente e racional dos recursos públicos.”

A execução do cadastro predial passaria, agora, a poder ser concretizada, quer por via de operações de execução simples (que incidissem sobre um único prédio ou sobre prédios contíguos pertencentes ao mesmo titular), quer, como até então, por via de operações de execução sistemática (que incidissem sobre um perímetro territorial contínuo previamente delimitado). Acresce que, o cadastro seria executado de forma progressiva, mas gradual, e o Estado deixaria de ser a única entidade competente para o promover. De facto, passariam a poder ser promotores de operações de cadastro predial, quer os titulares cadastrais (no âmbito das operações simples), quer, para além da autoridade nacional de cadastro predial, as entidades intermunicipais, as câmaras municipais e outras entidades que, no quadro das suas competências, promovessem operações fundiárias ou prosseguissem uma missão para a qual o cadastro predial fosse necessário, no caso das operações sistemáticas. Deste modo, em vez de se basear apenas em grandes operações sistemáticas públicas (como sucedia até então), o cadastro poderia, também, ser produzido de forma dispersa e progressiva, diluindo os custos no tempo e por diversas entidades, isto é, por todos aqueles que beneficiassem da mais-valia inerente à certeza da informação cadastral.

Por outro lado, a execução das operações de cadastro passaria a ser efetuada sob a responsabilidade de técnicos de cadastro predial habilitados para tanto, nos termos da lei n.º 3/2015, de 9 de Janeiro, podendo, ainda, ser executadas por pessoas coletivas, públicas ou privadas, desde que o fizessem através daqueles técnicos de cadastro predial.

Por fim, cumpre salientar que a par da produção cadastral previa-se uma modalidade simplificada de obtenção de informação cadastral — a comunicação cadastral — envolvendo informação simplificada de elementos geográficos de um prédio.

Mais recentemente, a Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto, por seu turno, criou: (i) o projecto-piloto do sistema de informação cadastral simplificada, com vista à adopção de medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos, nos municípios de Pedrógão Grande, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertã, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova; (ii) o Balcão Único do Prédio (BUPi), que se constitui como balcão físico e virtual, da responsabilidade do IRN, I. P., que agrega a informação registal, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios, bem como uma plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial.

De acordo com o estatuído no n.º 1 do artigo 5.º da Lei em apreço, a representação gráfica georreferenciada constitui “a configuração geométrica dos prédios constantes da base cartográfica acessível através do BUPI, sendo efetuada através de 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 ortofotomapas disponíveis no BUPI*”¹⁵.

Deste modo, nenhuma preocupação foi revelada com a ausência de cadastro do domínio do Estado, continuou-se a deixar de lado os prédios urbanos e abandonou-se, de modo aparentemente definitivo, a ideia de um cadastro multifuncional ou multifinalitário.

Acresce que, o cadastro base dos prédios rústicos e mistos também não foi assegurado, pois a representação gráfica georreferenciada pode estar bem longe do que é cadastro físico, como resulta do estatuído no n.º 1 do artigo 5.º, acabado de transcrever¹⁷, bem como do preâmbulo do Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017¹⁸, de 3 de Novembro, onde se pode ler: “Estabelece-se igualmente como princípio

¹⁵ O itálico é nosso.

¹⁶ Saliente-se que nos termos do n.º 2 e do n.º 5 do artigo 5.º, a informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada nos termos da presente lei, no que se refere à área e à localização geográfica do mesmo, releva para efeitos de natureza cadastral, registal e matricial, sem prejuízo de, nos casos de sobreposição dos polígonos, a informação constante do BUPI não poder ser usada como meio de prova, nem para a invocação de aquisição de direitos por usucapião sobre os prédios.

Em caso de litígio emergente da sobreposição dos polígonos, os interessados, de acordo com os artigos 7.º e 9.º da Lei em apreço, podem recorrer ao mecanismo de composição administrativa de interesses, assim exercendo o seu direito de oposição, desde que o maior intervalo entre as linhas poligonais sobrepostas seja inferior a 1 metro.

¹⁷ Sublinhe-se, ainda, que segundo o n.º 3 do artigo 7.º, “a informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada por todos os proprietários confinantes assume a natureza de cadastro predial para todos os efeitos legais.”

¹⁸ Este diploma legal foi publicado na sequência da Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto, uma vez que esta determinou que alguns dos seus aspetos e matérias seriam definidos por Decreto-Regulamentar. Designadamente: o procedimento administrativo da representação gráfica georreferenciada (RGG); as especificações técnicas e respetiva estrutura de atributos a observar naquela representação; o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo; o mecanismo de composição de interesses; a instalação, condições de funcionamento, interoperabilidade e funcionalidades do BUPI.

orientador que deve ser impulsionada a obtenção do maior número de informação possível relacionada com os limites e titulares dos prédios — com destaque para a RGG como instrumento privilegiado de conhecimento de território — *ainda que a mesma possa conter vários níveis de detalhe diferenciados, os quais podem ir desde o mero esboço preparatório de uma RGG até ao cadastro predial.*¹⁹²⁰ E, ainda, dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º dos quais resulta que verificando-se sobreposição de polígonos entre prédios confinantes os promotores de cada RGG não serão notificados, com vista à composição dos respetivos interesses²¹, *sempre que o maior intervalo entre as linhas poligonais sobrepostas seja inferior a 1 metro, caso em que a representação gráfica do limite das estremas de cada prédio apresentada no BUPI será automaticamente ajustada pela demarcação de nova linha poligonal, dividindo a parcela em litígio por partes iguais.*

Portanto, e em jeito de conclusão, sobre o cadastro português: Portugal não tem um cadastro nacional e, portanto, não se conhece.

Ora, um país que nem sequer se conhece dificilmente pode desenvolver-se, ou desenvolver-se de forma ordenada e harmoniosa. Pura e simplesmente, porque se ignora a si mesmo, desconhece o seu perfil,

¹⁹ O itálico é nosso.

²⁰ A propósito do esboço do prédio o artigo 3.º estatui o que de seguida se transcreve:

“1 — O interessado pode, mediante indicação do nome do proprietário e identificação do prédio, através do BUPI, por via eletrónica ou mediante atendimento assistido em posto próprio, efetuar um esboço do prédio, utilizando para tal a ferramenta de representação gráfica sobre a cartografia disponibilizada pelo BUPI.

2 — A apresentação do esboço referido no número anterior pode dar início a um procedimento de RGG, com a sua remessa eletrónica a um técnico habilitado, o qual avalia a verificação das condições necessárias, nos termos dos artigos seguintes.”

O artigo 5.º, por seu turno, determina que a RGG se materializa no BUPI através de um polígono georreferenciado de acordo com os diferentes sistemas de referência em vigor para o território nacional, respetivamente: a) Continente — PT-TMO6/ETRS89 (European Terrestrial Reference System 1989); b) Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira — PT-RAO8-UTM/ITRF93 (International Terrestrial Reference Frame 1993).

²¹ O procedimento administrativo de composição de interesses é um mecanismo de oposição, previsto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto, que nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017 se destina a possibilitar aos interessados alcançarem um acordo relativamente à sobreposição de polígonos de prédios confinantes resultante de procedimentos de RGG, tendo em vista a célere composição de todos os interesses em presença.

Saliente-se que, de acordo com o estatuído no n.º 2 do mesmo preceito, “o recurso à composição de interesses não obsta à realização do registo fora do âmbito do procedimento nem à instauração do procedimento de registo, ou à sua conclusão, caso este se encontre pendente.”

não sabe que potencialidades tem ou que debilidades o afectam”²².

Perante esta realidade, a realização urgente de um cadastro predial impõe-se como uma insofismável evidência²³.

Recordamos, ainda, que o facto de a informação cadastral estar inserida no conjunto prioritário de temas do anexo i da diretiva inspire — *infrastructure for spatial information in europe*, publicada no jornal oficial em 25 de abril de 2007 que entrou em vigor em 15 de maio de 2007 — constitui, para lá de um estímulo, uma orientação política para que o cadastro predial seja efectivamente, e finalmente, realizado no nosso país.

5. *A Proposta de Lei 161/XIII*. Dando cumprimento ao estatuído no artigo 32.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto, o Governo apresentou à Assembleia da República o relatório final de avaliação da operacionalização do projecto-piloto do sistema de informação cadastral simplificada, o qual procedeu a uma descrição estruturada da evolução da implementação do projecto-piloto e concluiu no sentido do alargamento desta iniciativa a todo o território nacional, em consequência, foi apresentada pelo Governo a Proposta de Lei 161/XIII que, sendo aprovada, manterá em vigor o sistema de informação cadastral simplificada para os prédios rústicos e mistos, constante da Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto, a partir de 1 de Novembro de 2018: (i) aplicando o procedimento de RGG aos prédios rústicos e mistos, nos municípios que não dispõem de CGPR ou cadastro predial

²² Neste sentido *vide* António ARAÚJO, “Prefácio”, in Sarmiento de BEIRES, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, viii.

²³ “Impõe-no a nossa economia, pois o investimento nacional e estrangeiro não se compadece com incertezas prediais e exige procedimentos céleres e claros; por outro lado, um cadastro atualizado permitiria a identificação de muitos imóveis do estado sem utilização que poderiam ser afetos a atividades produtivas. Impõe-no as nossas finanças, com os benefícios que resultariam de uma atualização cadastral, nomeadamente com atualizações fidedignas de valores patrimoniais e identificação de prédios indevidamente omissos na matriz. Impõe-no as nossas obras públicas, no planeamento das infraestruturas e na agilização e redução de custos nos processos expropriativos, designadamente pela desnecessidade de proceder a morosos levantamentos topográficos e de identificação de proprietários. Impõe-no o nosso ordenamento do território, na elaboração e implementação de instrumentos de planeamento territorial. Impõe-no a nossa agricultura, por via da identificação de terras disponíveis e da simplificação dos projetos de investimento e da inventariação das culturas. E (...) impõe-no a nossa justiça, com os numerosos litígios nos nossos tribunais que seriam evitados e a redução de custos e de tempo na decisão dos existentes.” José Luís Moreira da SILVA / Alexandre ROQUE, “A Componente Jurídica do Cadastro”, *INGENIUM — A Engenharia em Revista*, II série, 155 (Setembro/Outubro de 2016) 47.

em vigor; *(ii)* alargando o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo a todo o território nacional; *(iii)* estabelecendo um procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omissivo, igualmente aplicável a todo o território nacional; *(iv)* prevendo a universalização do BUPI, enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território, a qual abrange os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional; *(v)* estabelecendo um período excepcional, durante o qual os proprietários, a título gratuito e sem sanções, as autarquias locais e outras entidades públicas com competência de natureza territorial procederão ao levantamento e comunicação de informação cadastral simplificada, e estendendo esse regime às operações conexas²⁴.

6. Conclusão. Tendo em conta todo o afirmado ao longo deste texto, perante a Proposta de Lei 161/XIII, não vislumbramos que, num futuro próximo, Portugal passe a ter um modelo conceptual/funcional de cadastro que acompanhe as melhores práticas de cadastro ao nível internacional.

Acresce que, tendo conhecimento de como se têm efectuado os esboços do prédios — utilizando a ferramenta de representação gráfica sobre a cartografia disponibilizada pelo BUPI — e, portanto, as RGGs, tememos que, a curto prazo, se comessem a constatar múltiplas sobreposições de polígonos entre prédios confinantes e cresça exponencialmente o recurso ao procedimento administrativo de composição de interesses²⁵, à arbitragem relativa aos litígios de natureza civil²⁶, *bem como às acções judiciais.*

²⁴ Disponível in: <<http://app.parlamento.pt>>.

²⁵ Previsto no n.º 1 do artigo 7.º da *Lei n.º 78/2017* e no artigo 16.º do *Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017*.

²⁶ Cfr. artigo 20.º da *Lei n.º 78/2017*.

FLORESTAS E DIREITOS: IMPLICAÇÕES ECONÓMICAS DAS NORMATIVAS REAIS, FISCAIS E SUCESSÓRIAS SOBRE O APROVEITAMENTO SILVÍCOLA DO TERRITÓRIO

PEDRO BINGRE DO AMARAL

1. Introdução

Os incêndios em espaços rurais são fenômenos espontâneos e recorrentes nos ecossistemas naturais da região biogeográfica mediterrânica em que Portugal se insere. Mesmo que, por hipótese, o ser humano deixasse de interferir no território — por exemplo deixando de provocar ignições deliberadas ou acidentais — ainda assim deflagrariam anualmente fogos na paisagem rústica. Na realidade, porém, as interferências humanas são inúmeras e diversas e contribuem para alterar a distribuição, a magnitude e a frequência dos episódios de incêndio.

A correlação entre essas interferências — mais propriamente usos do solo — e o fogo florestal tem sido amplamente estudada sob a ótica da prevenção e do combate a esse flagelo. Sob este ponto de vista, as causas próximas da deflagração e da propagação das chamas podem ser más práticas silvícolas (incluída a escolha das espécies cultivadas), ações incendiárias ou um ineficiente aparelho de Proteção Civil.

Sem prejuízo da importância de compreender tais causas próximas para entender as conjunturas técnicas, será talvez pertinente atender a eventuais causas distantes, para explicar, de modo mais

completo, a estrutura jurídico-administrativa que condiciona profundamente a exploração das terras, a ponto de tornar mais ou menos inevitáveis opções de uso cuja suscetibilidade ao fogo é elevada. Em última análise, o conteúdo dos direitos de propriedade fundiária (e seus deveres inerentes), os modos como ela pode ser adquirida (por aquisição ou por sucessão) e a fiscalidade que sobre ela incide (incentivando uns usos em detrimento de outros) são parte determinante da lógica de gestão dos espaços rurais. Será sobre esta premissa que, nas linhas seguintes, procuraremos entender a influência das políticas de solo e de ordenamento sobre os fogos florestais. Antes, porém, vejamos como se construiu a realidade atual da floresta portuguesa, numa perspetiva histórica e ecológica, do ordenamento biofísico do território e sob o ponto de vista económico.

2. Uma perspetiva histórica e ecológica

Entre junho e outubro de 2017, Portugal sofreu a sua pior época de incêndios florestais de sempre: ardeu cerca de meio milhão de hectares, ou seja, mais de cinco por cento do país. Faleceram pelas chamas 112 pessoas; perderam-se milhares de pequenos edifícios residenciais e industriais dispersos no espaço rústico, ou contíguos ao interface urbano-florestal (CTI, 2018). Mais de metade da área ardida em Portugal consistia em terrenos abandonados ou não geridos, segundo critérios agrícolas ou silvícolas. Estes valores não são excecionais apenas no registo histórico português. Também no contexto europeu o país se mostra recordista absoluto em termos de percentagem do território consumida pelas chamas encontrando-se, dentro das suas fronteiras, mais de metade da área ardida no sul da Europa, no mesmo ano de 2017. No entanto, a excecionalidade portuguesa, nos anos mais recentes, não pode ser explicada apenas pela geografia ecológica, ainda que seja necessário compreendê-la, sendo certo que muitos outros países são atreitos a incêndios florestais, mas poucos são destruídos à mesma escala que em Portugal.

Em várias regiões ecológicas do globo, a vegetação dos espaços naturais é recorrentemente flagelada por fogos, espontâneos ou provocados por mão humana. Qualquer que seja a causa da ignição, basta que se verifiquem duas condições para esta se converter num incêndio: a existência de abundante material vegetal seco e de baixo calibre, por um lado; e a ausência prolongada de precipitações, por outro. Sendo assim, é inevitável que ardam, mais ou menos regularmente, trechos da savana africana, da pradaria americana e dos chaparraís e

matorrais mediterrânicos, assim como das plantações florestais que os substituem (Krawchuk *et al.*, 2009). Onde houver invernos amenos e húmidos, seguidos por verões quentes e secos, como são por exemplo os casos do centro de Portugal, da Catalunha e da Provença, sempre haverá fogos na floresta, sendo que, dadas as consequências desses mesmos fogos, nem toda a *floresta* seja *bosque* (EU-JRC, 2016)

A *floresta* é necessariamente, sob clima mediterrânico, composta por um mosaico de matas, matos e prados, sendo que uns tipos de vegetação colocam mais perigo de incêndio do que outros (Blondel / Aronson, 1999). Dado o clima português, o abandono de qualquer campo agrícola cria oportunidade para, num primeiro instante, se regenerar uma vegetação arbustiva dita pirófito (isto é, atreita ao fogo, como as estevas, os tojos e as urzes), a qual, pela sua elevada inflamabilidade, aumenta o risco de deflagração e propagação de fogo, sobretudo durante o Estio. Esta inflamabilidade é parcialmente explicável como estratégia competitiva das espécies arbustivas: ao imolarem-se, os progenitores favorecem os propágulos da própria espécie, enquanto incineram as concorrentes (Bond / Midgley, 1995). Por consequência, a decisão de cessar o cultivo de terras da região mediterrânica implica, ainda que de modo não intencional, onerar o interesse público com um agravamento das externalidades ambientais e económicas inerentes aos incêndios. Somente se poderia moderar tais externalidades assegurando uma transição bem ordenada da agricultura para a silvicultura, sem passar ao abandono puro e simples. Constata-se, porém, que não é isto que está a suceder: no território português, a chamada *transição florestal* — o processo de reflorestação dos países desenvolvidos em resposta à contração da área agricultada (Mather, 1992) — está literalmente a “perder-se em fumo”, devido aos fogos (Oliveira *et al.*, 2017).

3. Uma perspetiva de ordenamento biofísico do território

Se se entender por *floresta* todas as ocupações do solo que não sejam agrícolas ou urbanas, então Portugal é, sobretudo, um país de floresta: dois terços do território são ocupados por matas cultivadas, por matos espontâneos, por pastagens e prados espontâneos. A etimologia corrobora a ecologia: a palavra “floresta” deriva do latim medieval *forestis*, adjetivo derivado de *foris* (“fora”), como se aprecia na expressão arcaica *silva forestis* (literalmente, “mata exterior”). E se no sentido etimológico a floresta reúne todos os espaços silvestres, no moderno sentido, dado pelo ordenamento do território, também o

deveria fazer por motivos de ordem prática. A floresta, para as entidades que desejem ordenar o território, deve ser mais do que o conjunto dos bosques. Deverá incluir, também, o mosaico de paisagem onde se encontram pousios, courelas derrelictas, quintas sem cultivo, pastagens espontâneas, brenhas, urzais, estevais, piornais, rosmaninhais (Pardal *et al.*, 2000). Mais de metade do território português é, nestes termos, floresta carente de ordenamento territorial. Sucede, porém, que em matérias florestais, esta tarefa governativa ainda se encontra no seu primórdio.

Do ponto de vista da História política portuguesa, o ordenamento do território é uma missão que só a partir de finais do século xx começou a adquirir alguma autonomia face às políticas de obras públicas. Até há poucas décadas, os grandes planos sectoriais de infra-estruturação do país e de fomento económico foram, na sua generalidade, elaborados sem o enquadramento daquilo que hoje se poderia chamar de Planos de Ordenamento do Território. Cada sector planeava a sua atividade de modo autónomo (Costa Lobo, 2001). Por seu turno, os titulares privados dos milhões de prédios¹ que ocupam a esmagadora maioria do território português podiam dar aos seus imóveis os usos e os fins que entendessem, praticamente sem atender às funções sociais ou ambientais da propriedade, gozando sobre o que é seu de uma *plena in re potestas* — um poder pleno sobre as coisas suas (Mota Pinto, 1975). Daí que, e talvez por se tratar de um regime jurídico relativamente recente, o Direito do Ordenamento do Território abarca um conjunto de normativas, cuja compaginação com as normas mais antigas de Direitos de Propriedade nem sempre se resolve sem atritos. Esta realidade manifesta-se, por exemplo, sempre que a Administração Pública pretende afetar determinado terreno ao aproveitamento silvícola ou agrícola, mas o seu proprietário opta por mantê-lo inculto: prevalece então a vontade deste último (Oliveira / Lopes, 2018). Esta debilidade das funções sociais da propriedade é ainda agravada por normativas de direito fiscal e de direito sucessório que contribuem sobremaneira para reforçar alguns traços negativos do cenário das florestas portuguesas. A realidade estatística do país está aí para demonstrá-lo, como veremos em seguida.

4. Uma perspetiva económica

Entre 2000 e 2015, a média de área rústica ardida foi de 127 mil

¹ Segundo Sarmiento Beires (2013), o território português reparte-se por 7,5 milhões de prédios urbanos e 11,7 milhões de prédios rústicos.

hectares por ano, dos quais cerca de metade se encontrava recoberta apenas por matos. A maioria das deflagrações tiveram origem em terrenos ao abandono. Contudo, à medida que progrediram, os incêndios puseram em risco explorações agrícolas e silvícolas. Os custos da prevenção e combate a incêndios foram da ordem dos 95 milhões de euros por ano. Os prejuízos diretos causados pelos fogos alcançaram os 150 milhões de euros por ano, aos quais acresceram custos de oportunidade de 750 milhões de euros anuais, resultantes da perda de matéria-prima para o sector industrial português (com *Valor Acrescentado Nacional* da ordem dos 80%).²

Resulta deste cômputo a conclusão de que Portugal perde em incêndios florestais, direta ou indiretamente, perto de mil milhões de euros por ano, sendo plausível colocar a hipótese de mais de metade desse valor constituir externalidades diretas ou indiretas do abandono a que foi votado mais de um terço do território nacional. Esta situação infausta é tanto mais surpreendente quando se constata que, segundo uma ótica estritamente silvícola, existem condições ecológicas e económicas suficientemente favoráveis, não só para se reduzir as áreas ardidadas, como também para alargar as extensões cultivadas e aumentar o rendimento económico do sector florestal, desde que o solo derrelictado passe a estar sujeito a uma gestão produtiva. O busílis deste problema é a questão fundiária.

Devido à lentidão própria da produção lenhosa e ao baixo retorno financeiro por unidade de área, as explorações florestais são, por natureza, investimentos capital-extensivos, tanto em termos de espaço como de tempo: os períodos de retorno do capital podem demorar entre 10 a 100 anos; os rendimentos dificilmente se alçam acima dos 320€ por hectare e por ano, em termos brutos, no melhor cenário possível para a silvicultura em território português.³ Para serem viáveis, os povoamentos requerem unidades de gestão que possam aceder a vastas extensões de solo (na ordem das centenas ou milhar de hectares) e beneficiar de condições financeiras que permitam aceder a capital com baixas taxas de juro, durante largos intervalos de tempo

² Valores extraídos do *Manifesto pela Floresta contra a Crise (ii)*, subcrito em 2012 por, entre outros, representantes da Associação para a Competitividade da Fileira Florestal e da Forestis — Associação Florestal de Portugal.

³ Arbitrando-se o cenário florestal mais lucrativo: eucaliptal produzindo 200 toneladas de madeira ao final de uma década, custos de corte de 8€/tn, recheia e transporte à fábrica 15 €/tn, preço à entrada da fábrica 39 €/tn, resultando, portanto, 320 € por hectare, em rubrica EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*). O cenário florestal médio oferece substancialmente menos rendimentos.

(Monteiro Alves *et al.*, 2012). No momento que vivemos (Dezembro de 2018), os mercados financeiros oferecem crédito às taxas de juro mais baixas que jamais se verificaram no registo histórico (Homer / Sylla, 2005), de modo que o acesso ao capital não é, em si mesmo, impedimento aos investimentos florestais. A abundância de subsídios e apoios ao sector florestal também favorece iniciativas neste sector, assim haja essa intenção.

Se do ponto de vista do fator económico *capital* se vive sob um cenário sobremaneira favorável aos empresários florestais, o mesmo não se pode dizer do fator *terra*. Aceder, por arrendamento ou por compra, a um mínimo de centenas de hectares necessários à constituição de uma unidade de exploração florestal viável é obstáculo quase insuperável naquelas regiões de Portugal onde a paisagem acusa o abandono generalizado do cultivo da terra, particularmente na região centro. As causas deste fenómeno são de vária índole.

Uma parte significativa deste abandono resulta da evolução tecnológica, económica e social do último século. Na maioria dos países desenvolvidos, entre os quais Portugal se encontra, a industrialização e a terciarização da economia ao longo do século xx permitiu, à maioria dos camponeses, trocar a agricultura de subsistência nas regiões rurais por empregos melhor remunerados nos espaços urbanos. A *revolução verde* da agronomia — devida sobretudo à invenção dos adubos de síntese e do melhoramento vegetal (Smil, 2004) — permitiu, sobretudo a partir de meados do século xx, aumentos de produtividade vegetal por unidade de área suficientemente grandes para tornar possível cingir a atividade agrícola aos terrenos melhor localizados e de cultivo mais eficiente, prescindindo da lavoura de vastas outras áreas. Estes fenómenos criaram a base para se iniciar, a partir da década de 1970, a já referida transição florestal: a contração da área agricultada e a sua paulatina substituição por floresta ou por matos. Os terrenos marginais para a agronomia moderna, sobretudo os solos esqueléticos ou arenosos com pouca irrigação natural, foram os primeiros a serem abandonados pela agricultura, mas nem sempre foram reaproveitados pela silvicultura.

Para a transição florestal propiciar a expansão dos empreendimentos silvícolas seria necessário, contudo, que cada um destes empreendimentos reunisse sob a mesma gestão, como se disse, centenas ou milhar de hectares dedicados a uma exploração coordenada. Todavia, a propriedade rústica em Portugal encontra-se fragmentada em pequenos prédios, cuja dimensão individual é manifestamente insuficiente para assegurar a viabilidade de empreendimentos desta

natureza. Em 14 dos 18 distritos do continente português, onde a propriedade é mais fracionada, a área média dos prédios rústicos é de 0,57 hectares. Nos restantes 4 distritos, a área média é de 10,85 hectares (Varela, 2006). E se o panorama atual é de extrema fragmentação da propriedade, as perspectivas futuras são de agravamento deste fenómeno, dado o processo inelutável de falecimento dos proprietários e do tipo de sucessão em vigor para as suas heranças.

5. A ocupação do solo rústico e a fiscalidade sobre o património fundiário

O solo rústico em Portugal continental estende-se por 8,4 milhões de hectares, dos quais 3,3 milhões se encontram florestados e 1,8 milhões de hectares ocupados por matos e campos incultos. Dos terrenos florestados, 1,25 milhões de hectares carecem de exploração. Resulta destes números que 24 % do território nacional é ocupado por floresta sob exploração, 15% floresta sem exploração, e 21% matos sem exploração (Sarmento Beires, 2013). Dito de outra forma, enquanto 24% do solo rústico português se encontra afeto à exploração produtiva da floresta, 36% encontra-se assilvestrado, nele tendo sido abandonados todos os esforços de cultivo.

Apesar de mais de um terço do território nacional não se encontrar dedicado à produção, ainda assim, nos restantes troços produtivos, as fileiras que compõem o sector florestal (floresta, madeira, cortiça, mobiliário, papel e pasta) contribuíam, em 2010, com 3,7 mil milhões de euros para o Valor Acrescentado Bruto da economia portuguesa, totalizando 2,27% do Produto Interno Bruto do país (AIFP, 2010). Este sector é também um dos que mais contribuem para diminuir o défice da balança comercial, posto que as suas exportações largamente compensam as importações. Dado o facto de a procura de produtos florestais a nível mundial largamente exceder a oferta, o sector florestal português poderia expandir-se, confiando no fácil escoamento dos bens que vende.

Perante estes números, resulta evidente que um dos grandes desígnios da política sectorial da floresta deveria ser o aumento da superfície dedicada à silvicultura, florestando-se a enorme extensão de terrenos incultos e gerindo produtivamente as florestas ao abandono. Essa ambição, porém, colide com a opção de abandono do cultivo tomada pelos proprietários das terras, decisão essa que se respalda do direito real de cada um dar à sua propriedade o fim que entenda. Sucede que, embora o abandono do cultivo do solo rústico goze de

um certo respaldo legal, não é todavia uma decisão inconsequente do ponto de vista da segurança de pessoas e de bens: como referimos acima, o abandono tem custos, sejam eles internalizados pelos proprietários, sejam eles mantidos como externalidades a suportar pelos vizinhos, pela economia em geral, ou pelo erário.

No que diz respeito à questão da fiscalidade sobre o património fundiário, verifica-se que, em 2016, os 8,4 milhões de hectares de solos rústicos encontrados no nosso país estavam repartidos em 11,6 milhões de prédios rústicos. Segundo declarações da Autoridade Tributária portuguesa, naquele ano, os titulares destas propriedades eram 2,9 milhões e contribuíram com 7,6 milhões de Euros para o erário público, sob a forma de IMI. Ou seja, os contributos foram, em média, de 0,66 € por prédio, ou 0,91 € por hectare, ou 2,52 € por proprietário. Se se atender ao facto de 3 milhões de prédios rústicos estarem isentos de tributação, então a média ponderada entre os efetivamente tributados é de 0,88 € por prédio. No mesmo ano de 2016 a despesa pública em prevenção e combate a incêndios florestais alçou os 95,2 milhões de euros, ou seja, 11,3 € por hectare. Se aos donos dos imóveis rústicos tivesse competido sustentar esta despesa, o seu contributo anual teria sido de 31,9 € por proprietário.

6. Causas distantes de natureza jurídica: direito sucessório e direitos reais

Como se disse na introdução, é também necessário atender a causas distantes para explicar, de modo mais completo, a estrutura jurídico-administrativa que condiciona a exploração da terra em Portugal, nomeadamente a questão do *direito sucessório* e dos *direitos reais*.

As normas sucessórias em vigor no que hoje é o território português têm variado muito ao longo da História e, em certa medida, demonstram a dificuldade de criar um direito sucessório, que seja simultaneamente justo para com os herdeiros, sem deixar de ser economicamente eficiente do ponto de vista da gestão fundiária. Neste último aspeto, o problema reside em evitar o excessivo fracionamento da propriedade, caso haja partilhas de imóveis, e, por outro lado, a extrema concentração da propriedade, caso não as haja. Durante o período de ocupação romana, o Direito e os Costumes latinos tendiam a concentrar as heranças no sucessor masculino primogénito, de modo a concentrar a propriedade num só herdeiro e a reduzir a fragmentação das explorações agrícolas, resultando daí a constituição de vastos latifúndios, cuja excessiva extensão gerou ineficiência e injustiça eco-

nómicas. Com a queda do Império Romano e a entrada em vigor do direito visigótico, as normas sucessórias alteraram-se no sentido da partilha equitativa do legado entre todos herdeiros, sendo ambos os sexos tratados igualmente; das sucessivas partilhas resultou o estado de extrema fragmentação da propriedade em finais da Idade Média, também ela causadora de ineficiência económica. Com a entrada em vigor das Ordenações Filipinas de 1603, instituiu-se a figura jurídica do morgadio, a qual, nos dois séculos seguintes, inverteu o processo de fragmentação da propriedade, reconcentrando-a nos herdeiros primogénitos — os morgados. Dois séculos depois, os problemas dos latifúndios, entretanto gerados, motivaram a abolição dos morgadios por Mouzinho da Silveira, em 1832 (Santos, 2008). Retomou-se o processo de fragmentação da propriedade por partilhas de heranças até se atingir um tal extremo que, através do artigo 107.º do Decreto n.º 16731, de 13 de abril de 1929, o Governo português deliberou instituir o princípio da indivisibilidade das *unidades de cultura* — superfícies mínimas de um prédio rústico, abaixo das quais não pode haver subsequente fracionamento da propriedade. Depois de várias alterações legislativas, em 2018 as unidades de cultura encontram-se fixadas entre 0,5 e 7,5 hectares, consoante a localização e as condições hidrológicas de cada prédio⁴.

Desde 1929 até aos nossos dias o instituto das unidades de cultura e as políticas de emparcelamento do solo rústico têm sido os modos pelos quais os sucessivos governos procuram solucionar o problema do excessivo fracionamento. Fora dos perímetros de rega, porém, o emparcelamento de iniciativa pública tem sido praticamente inexistente, pesem embora as sucessivas normativas legais em seu favor.

Independentemente destas medidas, no entanto, as normas em vigor de Direito das Sucessões continuam a operar em sentido contrário e não têm permitido conter a fragmentação virtual da propriedade rústica, pois permitem a multiplicação dos putativos titulares, mesmo enquanto os prédios se mantêm indivisos por força da unidade de cultura. O direito sucessório português permite que na prática a partilha de uma herança permaneça indefinidamente por resolver. Falecido o primeiro titular de um prédio, as gerações subsequentes podem mantê-la indivisa, mesmo enquanto a reprodução vai alargando o número de sucessíveis. Desse modo, é ocorrência habitual um prédio rústico, com uma área idêntica à unidade de cultura, ser *herança indivisa*

⁴ Valores em vigor à altura da realização do debate. Entretanto, a Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro, veio introduzir a nova figura de unidade de cultura florestal, cuja área varia entre os 4 e os 48 hectares consoante a NUT III.

de diversos sucessores, cujo número vai potencialmente aumentando com a passagem do tempo.

Em suma: seja pelo fracionamento efetivo da propriedade, seja pelo fracionamento virtual em heranças indivisas, o processo inexorável de fragmentação e dispersão da titularidade dos prédios rústicos constitui um sério problema estrutural que incentiva o abandono do cultivo, particularmente nas regiões onde as condições de solo e de clima desaconselham a agricultura e apenas são favoráveis à silvicultura.

Acresce a este problema a questão das *heranças jacentes* — patrimónios hereditários para cuja sucessão ainda nenhuns herdeiros se habilitaram. Caso se demonstre judicialmente a inexistência de sucessíveis legítimos, estas heranças são declaradas vagas para o Estado (Araújo Dias, 2016). Porém, somente a atualização do sistema de cadastro da propriedade permitirá aferir a quantidade de prédios nesta situação, condição *sine qua non* para se apurar quantos prédios se encontram derrelictos, por constituírem herança jacente. Quer um prédio esteja sob a alçada do proprietário vivente, quer esteja sob a condição de herança indivisa gerida por um cabeça-de-casal, ou quer ainda esteja no estado de herança jacente, assiste sempre ao seu titular efetivo ou putativo a plenitude dos direitos reais de usar, de usufruir, ou de abandonar o imóvel, se assim o entender. Sucede que, no Direito português, a propriedade de bens imóveis é perpétua e não se pode considerar extinta pelo abandono (ao contrário do que sucede com os bens móveis), a menos que, entretanto, sobrevenha a usucapião por parte de terceiros.

Resulta desta situação o facto de a sinergia entre os direitos sucessórios e os direitos reais estipulados pela legislação portuguesa não apenas favorecer a fragmentação da propriedade imobiliária, ao ponto de inviabilizar o seu aproveitamento económico, como ainda proteger o abandono que decorre daquela inviabilização. Mais de um terço do território enferma desta patologia.

Porém, tal como foi explanado acima, a decisão de abandonar um prédio rústico afeta não apenas o património do respetivo titular, mas também o dos vizinhos. A proximidade entre prédios pode conduzir ao choque entre os interesses dos respetivos proprietários, na medida em que o estado de incultura de um terreno agrava o risco de nele deflagrarem pragas, doenças e incêndios, suscetíveis de lesar os bens situados nos imóveis adjacentes de propriedade alheia. Por este motivo, a potestade de abandonar tem limites subjetivos: assiste a cada titular o direito negativo de recusar ao vizinho opções de gestão do património, suscetíveis de impedir o aproveitamento efetivo do seu. O exercício ou não deste direito negativo poderá ser causa maior

de conflitos entre proprietários de imóveis contíguos. Uma solução de natureza fiscal para este imbróglio, poderia ser a revisão da tributação do património, de modo a desincentivar o abandono, onerando, sobre os proprietários, os encargos da prevenção e combate a incêndios. Tal ainda está longe de ser a prática.

7. Cenários alternativos para as políticas de ordenamento

Perante o panorama traçado acima importaria questionar que efeitos teriam eventuais alterações ao quadro legal do ordenamento do território propriamente dito de modo a articulá-lo com outras normativas que até agora lhe são alheias, designadamente em matérias de direito fiscal, direito sucessório e direitos reais.

Desde logo os direitos reais constituem o mais sólido núcleo de normativas com os quais o Ordenamento do Território tem de lidar, sendo além disso assunto de extrema delicadeza política, social e mesmo psicológica: sobre a propriedade da terra recaem enormes e por vezes contraditórias expectativas. Desde as reformas legislativas de 1834 até à Constituição da República Portuguesa hoje em vigor, o Direito nacional defende, como um princípio inviolável, a propriedade de livre e individual, coincidente com a fórmula romana *plena in re potestas* — de potestade plena do proprietário sobre coisa sua, como já foi referido acima. Sendo assim, torna-se difícil fazer aceitar a este último, normativas supervenientes que, em nome do interesse de terceiros, imponham uma redução nos seus direitos de usar e usufruir o que é seu. No entanto, o direito de votar um terreno ao abandono colide com os interesses particulares dos vizinhos (que assim veem aumentar o risco de perder os seus bens por via de incêndios e pragas) e com o interesse público que suporta as externalidades daí resultantes (custos de oportunidade económica, custos de prevenção e combate a incêndios, etc.).

Para reduzir o perigo de incêndio, talvez fosse necessário que cada troço do território português, hoje ao abandono, passasse a ser integrado numa unidade de gestão que o explore, de tal modo que se reduza a acumulação de combustíveis (Beighley / Hyde, 2018). A atividade de produção (madeira em alto-fuste, cortiça, castanhas ou nozes), a silvopastorícia, o montado, a extração de biocombustíveis arbustivos — qualquer um destes usos, desde que gerido sobre largas extensões territoriais, contribui simultaneamente para a segurança pública e para a economia nacional. E para este objetivo ser concretizável seria necessário que os proprietários não exercessem o *direito ao abandono*, mas antes se tornassem gestores proactivos dos

seus prédios, ou se associassem a quem o fizesse, ou os arrendassem a quem a isso esteja disposto, ou os vendessem a quem quisesse investir no empreendedorismo florestal.

O Direito das Sucessões também poderia ser melhorado de modo a servir aos objetivos do ordenamento do território. Para isso talvez pudessem ser agilizados os trâmites de habilitação de herdeiros e de resolução de partilhas. Falta à Lei portuguesa estipular um limite de tempo, após o qual uma herança jacente seja declarada vaga em favor do Estado, sendo o processo de reconhecimento judicial da inexistência de herdeiros iniciado automaticamente, um certo número de anos após o falecimento do *de cuius*. Seria também de todo desejável pôr cobro ao crescente fracionamento virtual das heranças indivisas de prédios com áreas equivalentes às unidades de cultura, exigindo a conclusão das partilhas e entregando o imóvel a um sucessor singular (havendo lugar a contrapartidas monetárias aos demais herdeiros), ou a uma pessoa coletiva, legalmente constituída como empresa ou associação.

Finalmente, a fiscalidade poderia ser chamada a articular-se com a missão do Ordenamento do Território, transcendendo a sua função meramente reditícia e ganhando também funções disciplinadoras dos usos do solo. De facto, até à data, a tributação do património realizada tem tido essencialmente por meta a coleta de receitas em favor do erário público. Este tributo poderia, no entanto, ser convertido num dos mais eficazes instrumentos de ordenamento do território, se o *valor patrimonial tributário* de cada prédio rústico fosse determinado em função do zonamento dos usos potenciais nele permitido, segundo os planos de ordenamento do território, ou seja, se se introduzisse uma verdadeira *Land Value Tax*, tal como teorizada pelo economista norte-americano Henry George (1879). Em sentido contrário aponta o regime fiscal contemporâneo, considerando que a avaliação do valor patrimonial tributário dos prédios rústicos deve ser feita apenas em função do rendimento em abstrato, não especificando se se trata de rendimento potencial ou atual. Na realidade, esta formulação ambígua leva a que o solo em estado de abandono (e portanto sem rendimentos atuais) possa ser desonerado de imposto, ao passo que o solo em exploração agro-florestal pode ver a sua tua tributação agravada.

8. Conclusão

Atendendo às linhas precedentes, poderá talvez concluir-se que para a génese dos grandes incêndios florestais em Portugal concor-

rem não apenas os fatores ecológicos necessários a tal fenómeno, mas também um quadro disfuncional em termos de Economia Política e de Direito. Neste contexto, as medidas de Silvicultura e de Proteção Civil revelam-se insuficientes para contrariar esta tendência. Haverá sempre incêndios nos ecossistemas mediterrânicos, mas sem um ordenamento do território solidamente apoiado pela fiscalidade, por direitos reais equilibrados face à função social da propriedade e um direito sucessório mais expedito, o quadro manter-se-á idêntico, quando não agravado pelo processo das alterações climáticas, também em curso.

Referências

AIFF (2010). *Relatório de caracterização da fileira florestal portuguesa 2010*. Associação para a Competitividade da Indústria da Fileira Florestal.

ALVES, A. Monteiro / CORREIA, A.V. / Pereira, J. Santos (2012). *Silvicultura: a gestão dos ecossistemas florestais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

BEIGHLEY, M. / HYDE, A.C. (2018). *Gestão dos Incêndios Florestais em Portugal numa Nova Era — Avaliação dos Riscos de Incêndio, Recursos e Reformas*. Beighley Consulting LLC.

BEIRES, R. Sarmiento (2013). *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

BLONDEL, J. / ARONSON, J. (1999). *The Biology and Wildlife of the Mediterranean Region*. Oxford: Oxford University Press.

BOND, W.J. / Midgley, J.J. (1995). “Kill thy neighbour: an individualistic argument for the evolution of inflammability”. *Oikos* 73: 79-85.

CTI (2018). *Relatório de Avaliação dos Incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental*. Lisboa: Comissão Técnica Independente, Assembleia da República.

DIAS, C. Araújo (2016). *Lições de Direito das Sucessões*. Coimbra: Almedina.

EU-JRC (2016). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*. JRC Science for Policy Report, Report No. JRC 107591.

GEORGE, H. (1879). *Progress and Poverty*. New York: Appleton.

HOMER, S. / SYLLA, R. (2005). *A History of Interest Rates*, 4th ed., Wiley Finance.

KRAWCHUK, M.A. / MORITZ, M.A. / PARISIEN, M-A / VAN DORN, J.; HAYHOE, K. (2009). “Global Pyrogeography: the Current and Future Distribution of Wildfire”. *PLoS ONE*, 4(4): e5102. DOI:10.1371/journal.pone.0005102.

LOBO, M. Costa (2001). *Administração Urbanística — Evolução legal e sua prática*. Lisboa: IST Press.

MATHER, A.S. (1992). “The forest transition”. *Area* 24: 367-379.

OLIVEIRA, F.P. / LOPES, D. (2018). *Florestas (Algumas questões jurídicas)*. Coimbra: Almedina.

OLIVEIRA, T.M. / GUIOMAR, N. / BAPTISTA, F.O. / PEREIRA, J.M.C. / CLARO, J. (2017). “Is Portugal’s forest transition going up in smoke? *Land Use Policy*”, 66: 214–226.

PARDAL, S. / BINGRE, P. / PINHO, J.R (2000). *Espaços Silvestres. Normas Urbanísticas IV*, Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território, Cap. XIV: 193-226.

PINTO, C.A. Mota (1975). *Direitos Reais*. Coimbra: Almedina.

SANTOS, E. (2008). *Direitos Reais de ontem e de hoje*. Volume II: *Primitivo direito vigente e sistemas de Pascoal de Melo e de Coelho da Rocha*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

SMIL, V. (2004). *Enriching the Earth: Fritz Haber, Carl Bosch, and the Transformation of World Food Production*. MIT Press.

VARELA, M. (2006). “The deep roots of the 2003 forest fires in Portugal”. *International Forest Fire News*, 34.

PROPRIEDADE FLORESTAL: DIREITO CONSTITUÍDO E CONSTITUENDO

CARLOS MANUEL RODRIGUES CORREIA DE OLIVEIRA

Começo por cumprimentar os membros do primeiro painel deste debate e todos os presentes, expressando ainda o meu sincero agradecimento ao Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e respetivas coordenadoras científicas, Professora Doutora Maria João Antunes e Professora Doutora Dulce Lopes, e à Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, pelo honroso e inestimável convite que me foi endereçado.

De seguida, devo deixar claro que, embora seja Juiz de Direito, atualmente Juiz Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, que naturalmente represento, as ideias que expressarei são absolutamente pessoais, e apenas vinculam a minha pessoa, não traduzindo qualquer entendimento ou posição institucional. São, pois, meras reflexões pessoais, induzidas pela minha experiência pessoal, e de índole sobretudo prática.

Abordando agora a temática proposta, permitam que cite as palavras do Dr. António Correia de Campos (Presidente do Conselho Económico e Social), constantes do preâmbulo do documento “Economia da Floresta e Ordenamento do Território”, elaborado em 2017 pelo C.E.S.:

“Os espaços florestais em Portugal ocupam 67% do território nacional, dando emprego direto a cerca de 115.000 pessoas. A atividade económica ligada à fileira florestal representa cerca de 2% do PIB português e tem um contributo positivo para o saldo da balança comercial externa próximo de 2.600 milhões de

euros. A nível global, entre as 100 maiores empresas do sector figuram quatro grupos nacionais. Todavia, das 7000 empresas florestais portuguesas, cerca de 90% são microempresas, proporcionando a floresta ainda algum rendimento a cerca de 400.000 proprietários que detêm cerca de 98% da área florestal nacional. Os espaços florestais fornecem externalidades ambientais positivas, como a manutenção dos solos, da biodiversidade, a regulação do clima e a retenção da água. Desempenham, tradicionalmente, funções de suporte a sistemas socio-ecológicos agrosilvopastoris. Mais recentemente, a floresta é também vista como proporcionadora de atividades ligadas ao lazer, ao bem-estar e ao turismo de natureza. Em suma, as áreas florestais constituem um importante recurso endógeno cuja gestão eficiente deverá proporcionar uma âncora de desenvolvimento económico regional e nacional”.

Como decorre da citação efetuada, o ordenamento e planeamento florestal, e a economia da floresta, constituem polos fundamentais do desenvolvimento económico e social do nosso país, pelo que os problemas que se colocam nessa área devem merecer especial atenção do legislador e de todos os membros das profissões jurídicas. Atenção essa que ganhou particular acuidade nos últimos meses, dados os infelizes acontecimentos que me dispense de mencionar, por serem do conhecimento geral.

Sublinhando que a minha perspetiva de abordagem será naturalmente de índole jurídica, e sobretudo prática, começarei por especificar alguns dos problemas que, desse ponto de vista, assolam o sector da floresta portuguesa, indicando subsequentemente alguns dos instrumentos jurídicos atualmente existentes que visam a sua resolução.

1. O abandono e a desertificação

Como é sabido, a história humana é marcada pela migração.

Desde a pré-histórica migração que levou o *homo sapiens* a sair de África há cerca de 80 mil anos e a conquistar e ocupar todo o planeta, o ser humano, não obstante se ter entretanto tornado sedentário, caracteriza-se pela constante deslocação territorial, causada por uma diversidade de fatores: económicos, securitários, políticos, religiosos, étnicos, ou mesmo a pura atração pelo risco e aventura.

O homem pré-histórico deslocava-se em busca de alimento e segurança, seguindo as rotas que a natureza lhe franqueava. Milénios

mais tarde, o homem moderno, conquistador da natureza e do espaço, não é muito diferente do seu antecessor paleolítico. Na verdade, o chamado êxodo rural, que marcou a história dos séculos XIX e XX, acompanhando a Revolução Industrial, mais não foi do que um movimento de deslocação em massa de seres humanos dos campos para as cidades em busca de melhores condições de sobrevivência e de vida.

Mais recentemente, na segunda metade do século XX, e ainda mais próximo, nos primeiros anos da década em curso, o nosso país foi marcado por vários e sucessivos fenómenos de migração, quer para o estrangeiro (emigração), quer dos campos para os cada vez maiores centros urbanos. Este movimento implicou ainda uma movimentação humana do interior do país para o litoral, por aí se situarem as maiores cidades (Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, etc.).

Consequência inevitável desses fenómenos migratórios, o interior do nosso país, onde hoje nos encontramos reunidos, perdeu população e desertificou-se. Mas não só. A nível etário, a população que resiste estoicamente às dificuldades de habitar no interior de Portugal encontra-se cada vez mais envelhecida.

Como uma verdadeira cascata, essas realidades demográficas originaram, como é natural e inevitável, um decréscimo da atividade económica e demais atividades à mesma associadas, assim se formando um ciclo vicioso que desembocou num país assimétrico.

Como se refere no “Relatório Final e Informação Complementar” apresentado pelo denominado “Movimento pelo Interior” em maio de 2018¹, cerca de 70% da população residente em Portugal situa-se na faixa entre 0 e 50 quilómetros contados desde o Oceano Atlântico, com uma densidade populacional média de cerca de 350 habitantes por Km², sendo a densidade populacional média do “interior” de apenas 0,28 habitantes por Km². A faixa litoral do continente compreende 83% da riqueza produzida, 89% dos alunos do ensino superior e 89% das dormidas turísticas.

Não admira, portanto, que se afirme nesse documento que

“se nada for feito, o país vai continuar a perder por duas vias. O congestionamento do litoral vai continuar a exigir mais e mais investimento em infraestruturas de todo o tipo, que nunca chegarão a ser suficientes para o afluxo populacional que continuará a ter como destino o litoral, com a consequente deterioração da qualidade de vida da população aí residente.

¹ <http://www.movimentopelointerior.org/wpcontent/uploads/2018/05/RelatorioFinal_Alargado_MPI_2018.pdf>.

Se nada for feito, o “interior” continuará a transformar-se, progressivamente, numa zona cada vez mais debilitada e crescentemente abandonada”.

A desertificação dos campos e o envelhecimento da população rural caracterizam, pois, o interior do nosso país, e devem merecer cada vez mais a atenção de quem nos representa e governa.

Com efeito, os campos e as florestas, sobretudo do interior do país, têm sido cada vez mais votados ao abandono.

Trata-se de um abandono físico, quer traduzido na cessação do aproveitamento do solo arável e da floresta, quer ainda na simples mudança de paradigma na utilização recente ou tradicional do solo, para um padrão menos intensivo. Mas poderá ainda consistir na quebra do equilíbrio entre o cultivo, a pastorícia e a floresta. Todas estas formas de abandono dos prédios rurais apresentam sérios impactos no ambiente e na economia locais, ocasionando ou acelerando a erosão do solo, e propiciando fenómenos como os incêndios florestais (com a inerente insegurança de pessoas e bens).

Mas o abandono não é só físico. É também jurídico, dado que a migração e o envelhecimento da população determinam frequentemente o esquecimento ou afastamento dos proprietários dos seus prédios. Como é usual escutar, os antigos desaparecem e os novos não querem saber das terras. Os donos dos imóveis rústicos emigram ou migram para a cidade, e não regressam às suas aldeias, negligenciando os terrenos. Os pais falecem e os filhos não colocam termo à divisão suscitada pela abertura da sucessão, ou não incluem nela os imóveis rústicos. Quem conhecia os limites dos prédios, e os marcos neles implantados, parte sem transmitir esse conhecimento aos que ficam.

Enfim, a própria existência, localização, delimitação geográfica, e titularidade desses prédios rústicos caem no limbo do esquecimento.

Todavia, o nosso direito das coisas tutela a posição dos proprietários negligentes e ausentes.

Na verdade, o direito de propriedade (privada) é objeto, na ordem jurídica portuguesa, de uma especial tutela jurídica, concedida pelo artigo 62º da Constituição da República Portuguesa.

Muito embora a versão originária (de 1976) da nossa Lei Fundamental preconizasse, no seu artigo 2.º, “a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras”, e ainda hoje a menção “abrir caminho para uma sociedade socialista” se mantenha no seu preâmbulo, a Constituição pós abril de 1974 sempre reconheceu aos cidadãos o direito de propriedade privada.

Não postulando o conceito de direito de propriedade, o nosso Código Civil estabelece, a respeito do seu conteúdo, que “o proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas” — artigo 1305.º.

Esta norma parece, como referem Álvaro Moreira e Carlos Fraga², “transferida de um código inspirado por princípios individualistas extremos”, pouco divergindo do enunciado do artigo 544º do Código Napoleónico, por sua vez bastante próximo da definição medieval de *proprietas* segundo o direito romano: *Dominium est jus utendi et abutendi re sua, quatenus iuris ratio patitur*. Não se realiza, de facto, qualquer referência direta à função social da propriedade, afirmando-se antes a plenitude e a exclusividade do gozo do proprietário, verdadeira *plena in re potestas*.

O direito de propriedade recorta-se, pois, como um direito real de gozo, caracterizando-se como sendo exclusivo e tendencialmente ilimitado, admitindo apenas restrições legais, quer de direito público (por exemplo, a figura da expropriação), quer de direito privado (decorrentes fundamentalmente das relações de vizinhança). O direito de propriedade possui ainda uma vocação de perpetuidade, não se extinguindo pelo não uso, e não sendo concebível como temporário, a não ser “nos casos especialmente previstos na lei” - artigo 1307.º, n.º 2, do Código Civil).

Contraponto desta concepção individualista, tem merecido progressivo reconhecimento a ideia da função social da propriedade, filiada no princípio da solidariedade. Esta ideia, lançada por León Duguit em 1911, manifesta-se no entendimento de que a propriedade não deve existir apenas para a satisfação de interesses individuais, mas antes deter uma função produtiva, servindo o interesse comunitário.

Sublinhe-se que esta ideia não contém em si mesma qualquer conotação política marxista ou socialista, dado que não se propugna a apropriação coletiva de meios de produção nem a propriedade exclusivamente pública.

Entre nós, e não obstante o teor das normas legais anteriormente mencionadas, esta função social da propriedade foi já reconhecida pelo Tribunal Constitucional, por exemplo nos seus Acórdãos nº 76/85³ e 257/92⁴. A própria Constituição contém várias referências à função social da propriedade rústica na Parte (II) da “Organiza-

²“Direitos Reais”, segundo as preleções do Prof. Dr. Mota Pinto, p. 233.

³Diário da República nº 131/1985, Série II de 1985-06-08.

⁴“Acórdãos do Tribunal Constitucional”, 1992, p. 753.

ção Económica”, salientando-se os condicionamentos impostos pela proteção ambiental e promoção de uma gestão racional dos recursos naturais (artigos 66.º, n.º 2, al. *d*), e 93.º, al. *d*), a afirmação de que a política agrícola assenta, entre outros, nos princípios do acesso à propriedade ou posse da terra diretamente por aqueles que a trabalham (artigo 93.º, al. *b*), do uso e gestão racional dos solos e dos restantes recursos naturais, nos limites da sua capacidade regenerativa (artigo 93.º, al. *d*), e a possibilidade de expropriação, arrendamento ou concessão de exploração compulsivos dos meios de produção em abandono (artigo 88.º, n.º 1 e 2).

Deve, portanto, concluir-se que o nosso ordenamento constitucional não consagra a conceção puramente liberal do direito de propriedade, atribuindo-lhe ainda uma vertente social, não apenas de distribuição de riqueza, mas também de garantia de exploração ecologicamente equilibrada do solo rústico enquanto recurso escasso.

E assim sendo, a propriedade, que consabidamente tem restrições impostas por lei (por exemplo, a expropriação e a requisição, embora sempre com justa indemnização), acarreta também obrigações/deveres para o seu titular.

Assim, além das obrigações fiscais que impendem sobre a titularidade de prédios rústicos, os proprietários que tenham a intenção de proceder à sua transmissão (venda ou dação em cumprimento) devem respeitar o direito de preferência dos confinantes, quer quando os prédios estejam incluídos numa área de Reserva Agrícola Nacional (artigo 26.º do D.L. n.º 73/2009, de 31 de março), quer quando tenham uma área inferior à unidade de cultura (artigo 1380.º do Código Civil).

Outra obrigação relevante é a imposta pelo artigo 15.º, n.º 2, do D.L. n.º 124/2006, de 28 de junho (Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios), alterado pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, que impõe aos “proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços rurais” o dever de procederem à “gestão de combustível” numa faixa aí definida, até ao dia 30 de abril de cada ano. E tal obrigação impende ainda sobre os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos situados nos aglomerados populacionais inseridos ou confinantes com espaços florestais, e previamente definidos nos PMDFCI.

Outro reflexo legislativo desta função social da propriedade deve ser encontrado no regime do artigo 1345.º Código Civil, segundo o qual “as coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património do Estado”. Não se trata aqui de uma transmissão em favor

do Estado, como sucede na expropriação, mas antes de uma verdadeira extinção de um direito, acompanhada por força de princípio autônomo, pela constituição de outro, na lição de A. Menezes Cordeiro⁵.

Ora, os prédios reconhecidos como prédio sem dono conhecido que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris são, por força do disposto no artigo 9º, nº 5, da Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro, disponibilizados na bolsa de terras criada por esse diploma legal. Esse reconhecimento opera-se através do processo especial previsto na Lei nº 152/2015, de 14 de setembro⁶, aí se prevendo um prazo de 15 anos, contados da data do registo do reconhecimento do prédio sem dono conhecido no SiBT, para demonstração da titularidade do prédio pelo respetivo dono, após o qual este será inscrito na matriz e registado a favor do Estado, por justificação administrativa. Efetua-se aqui uma clara correspondência com o prazo de aquisição originária do direito de propriedade por usucapião, sem registo do título ou da posse, e de boa fé — artigo 1296.º do Código Civil.

Deve ainda ser sublinhado que foi já criado, pela Lei nº 78/2017, de 17 de agosto, um sistema de informação cadastral simplificada, embora restrito a apenas 10 municípios, em projeto piloto. Este sistema será não apenas indutor de uma maior segurança jurídica das transações, mas também veículo de identificação dos proprietários das áreas em risco de incêndio.

2. A fragmentação e dispersão da propriedade rústica

O conceito de direito de propriedade consagrado no direito português abrange tanto o direito de posse como de transferência, incluindo o direito de transmissão aos herdeiros (no sentido restrito de direito de não ser impedido de a transmitir).

Na Idade Média, o morgado ou morgadio surgia como o meio institucional e jurídico de defesa da base territorial da nobreza e perpetuação da linhagem. Os morgados constituíam um “vínculo” que não podia ser objeto de partilha, sendo transmitidos ao filho varão primogénito, apenas passando à linha feminina na carência deste, mas enquanto não houvesse descendente varão.

Em Portugal, a instituição de morgados desenvolveu-se sobretu-

⁵ “Direitos Reais”, 1979, p. 786.

⁶ Já revogada, mas ainda aplicável por força do disposto no artigo 28.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

do a partir do século XIII, e difundiu-se como forma de contrariar o empobrecimento das famílias causado pelas sucessivas partilhas, servindo, pois, para manter o seu ramo principal com o suficiente estatuto económico-social. Este regime encontrava assento nas Ordenações Manuelinas, transitando depois para as Ordenações Filipinas.

Por serem considerados um entrave ao desenvolvimento económico, e provocarem graves problemas sociais (sendo evidente o empobrecimento dos filhos não primogénitos, os morgadios foram extintos em Portugal no reinado de D. Luís I por Carta de Lei de 19 de maio de 1863 — subsistindo unicamente o vínculo da Casa de Bragança, que se destinava ao herdeiro da Coroa, extinto em 1910).

Em contraponto, o atual direito das sucessões português, admitindo as disposições por morte (testamento/contrato), salvaguarda, porém, a posição e interesses dos herdeiros legitimários (cônjuge, descendentes e ascendentes), por respeito ao princípio da proteção da família.

Assim configurado o nosso direito sucessório, e sendo o Estado Português um Estado de Direito Democrático, estando a propriedade acessível a todos os cidadãos, natural é a fragmentação da propriedade — o que, na nossa perspetiva, constitui um bem e uma conquista civilizacional.

O problema surge quando essa fragmentação e dispersão se tornam excessivas, tornando-se um óbice ao desenvolvimento económico.

É esse claramente o caso da indivisão dos prédios rústicos ocasionada pela opção dos herdeiros pelo regime da compropriedade ou pela simples indivisão da herança ou legado. É esse também o caso da divisão, normalmente fática, dos prédios rústicos por múltiplos titulares, de modo a que todos eles possam ter o seu “pedaço de terra” (minifúndio).

Ora, como é sabido, a excessiva fragmentação da propriedade rústica dificulta a sua adequada exploração e o investimento, uma vez que as propriedades não têm dimensão suficiente para serem geridas de forma rentável.

Por isso, há muito que se legisla visando o redimensionamento da propriedade rústica por referência a determinada superfície mínima, utilizando como parâmetro a unidade de cultura fixada para cada zona do País. O nosso Código Civil consagra há décadas, ao lado da previsão da figura do emparcelamento (artigo 1382.º), a proibição do fracionamento dos terrenos aptos para cultura em parcelas de área inferior à unidade de cultura ou quando implique encrave (artigos 1376.º e 1379.º). Prevê-se ainda o já anteriormente mencionado direito de preferência dos confinantes.

Isso não significa que estes regimes legais impeçam, na prática, esse fracionamento. Na verdade, tem sido entendimento jurisprudencial largamente maioritário que a usucapião, constituindo uma forma de aquisição originária de direitos, dispensa o possuidor/adquirente da sujeição a quaisquer limitações, designadamente as que decorrem da proibição do fracionamento da propriedade rústica, facultando-lhe um direito *ex novo*, imune a vícios que anteriormente lhe pudessem ser apontados. Exemplificativamente, observe-se o decidido nos recentes Acórdãos do s.T.J. de 01-03-2018⁷ (em cujo sumário consta, além do mais:

“V. A usucapião é uma forma de aquisição originária do direito de propriedade, que surge *ex novo* na esfera jurídica do sujeito, irrelevando, por isso, quaisquer irregularidades precedentes e eventualmente atinentes à alienação ou transferência da coisa para o novo titular, sejam vícios de natureza formal ou substancial.

VI. Operada a divisão material de um prédio rústico em duas parcelas de terreno com área inferior à unidade de cultura fixada na Portaria n.º 202/70, de 21/04 e verificados os requisitos da aquisição, por usucapião, do direito de propriedade sobre cada uma destas parcelas, esta aquisição prevalece sobre a proibição contida no art. 1376º, nº 1 do C. Civil, não operando a anulabilidade do ato de fracionamento previsto no nº1 do art. 1379º do C. Civil (na redação anterior à introduzida pela Lei nº 111/2015, de 27.08).”,

do mesmo Tribunal de 12-07-2018⁸, do Tribunal da Relação de Guimarães de 01-02-2018⁹, e do Tribunal da Relação de Évora de 25-01-2018¹⁰.

Por outro lado, foram criados os fundos imobiliários florestais, as zonas de intervenção florestal (ZIF), e mais recentemente as entidades de gestão florestal (EGF), visando-se a constituição de unidades produtivas de dimensão suficiente mediante o ordenamento e gestão comum de superfícies florestais de diferentes proprietários. Porém, estes mecanismos apresentam dois condicionalismos: a incorporação dos terrenos é sempre voluntária, e pressupõe obviamente a sua identificação/delimitação.

⁷ Proferido no processo n.º 1011/16.0T8STB.E1.S2, disponível em <www.dgsi.pt>.

⁸ Proferido no processo n.º 7601/16.3T8STB.E1.S1, disponível em <www.dgsi.pt>.

⁹ Proferido no processo n.º 290/15.4T8PRG.G1, disponível em <www.dgsi.pt>.

¹⁰ Proferido no processo n.º 7651/16.0T8STB.E1, disponível em <www.dgsi.pt>.

3. Análise prospetiva

Equacionados os problemas e indicados os mecanismos jurídicos já existentes, importa indagar da necessidade, ou não, de mais medidas de natureza legislativa. Deverão prever-se mais sanções para os proprietários negligentes, ou mesmo perda do direito de propriedade? Outras soluções que imponham o emparcelamento forçado e o arrendamento compulsivo?

Numa perspetiva puramente pessoal, devo confessar que entendo que a vida real não se altera por decreto, sendo absolutamente essencial atuar noutros campos, sobretudo ao nível social e económico. O êxodo rural, intensificado desde a década de 1990, que envelheceu o interior e esqueceu a agricultura e pastorícia, não se altera sem contrariar a tendência de litoralização do país.

Por outro lado, importa conferir efetiva aplicação aos mecanismos legais já existentes, que frequentemente não apresentam reflexo na *praxis* quotidiana das populações, nem são objeto de fiscalização adequada.

Também é certo que, a meu ver, quaisquer opções legislativas a adotar deverão ser sobretudo de direito substantivo. Senão vejamos:

Os atuais processos judiciais que visam a cessação da comunhão predial, quer a hereditária (o processo de inventário), quer as demais, revelam-se já suficientemente simplificados, céleres e ágeis, permitindo a eficaz divisão sem lesão dos direitos dos cidadãos.

Os processos de divisão de coisa comum são habitualmente simples e rapidamente tramitados e decididos, não resultando da sua estrutura processual qualquer demora excessiva ou entrave à cessação da indivisão. Os processos mais morosos são apenas os que contêm um conflito latente entre os interessados relativo à própria existência do bem em comunhão e às quotas dos consortes, exigindo sempre a tramitação de um processo declarativo comum, de modo a salvaguardar os direitos das partes. A previsão de um procedimento que privasse as partes do adequado e garantístico debate destas questões será, na minha modesta perspetiva, de recusar liminarmente.

Além disso, o próprio tempo médio de duração de um processo comum declarativo nos tribunais portugueses tem diminuído muito significativamente, bastando para o efeito verificar que o *disposition time* das ações cíveis foi, no segundo trimestre de 2018, de 236 dias¹¹, ou seja, inferior a 8 meses.

¹¹ Dados obtidos no “Destaque Estatístico Trimestral - 2º Trimestre de 2018”, D.G.P.J., Boletim n.º 59, novembro de 2018.

Quando ao processo de inventário, o diploma que atualmente o regula — a Lei n.º 23/2013, de 5 de março, visando a celeridade e a desjudicialização, operou uma verdadeira revolução, retirando a sua tramitação dos tribunais judiciais e cometendo tal incumbência aos cartórios notariais. Atribuindo a direção do processo ao notário, com competência para decidir questões litigiosas — adjetivas/processuais e substantivas —, reserva ao juiz a (posterior) fiscalização judicial, em sede de recurso e de homologação do mapa da partilha (sentença), e a decisão das questões complexas — assim lhe garantindo o exercício da função jurisdicional. Mas o notário (ele próprio ou os seus serviços/colaboradores) desempenha atualmente também as funções anteriormente cometidas às secretarias judiciais, ou seja, aos oficiais de justiça.

Ao transferir a competência de tramitação dos processos de inventário litigiosos para os cartórios notariais, em exclusividade, o legislador português assegurou o descongestionamento dos tribunais, bem como a almejada poupança orçamental, com a diminuição de custos propiciada pela tramitação extrajudicial, libertando os tribunais para outras tarefas e assim diminuindo a necessidade de reforço da estrutura judicial. Além disso, o erário público, e o orçamento do Ministério da Justiça, poderão ainda vir a beneficiar com o contributo dado pelos próprios notários no âmbito do regime do apoio judiciário.

Também o cidadão beneficiou deste novo regime, pois verifica-se uma melhoria do serviço (de justiça) prestado (com naturais exceções pontuais), não apenas nos processos de inventário, mas também nos demais processos judiciais, dado o descongestionamento dos tribunais gerado pela reforma. E é evidente que a poupança orçamental derivada desta reforma beneficia também o cidadão pagador de impostos, cujo património é assim poupado ou mesmo aliviado. Não negligenciável é ainda a possibilidade de, na atualidade, o cidadão poder escolher, em boa medida, o cartório notarial em que irá ser instaurado o processo de inventário.

Deste modo, julgo não terem fundamento ou sentido algumas críticas dirigidas por outros profissionais, como magistrados do Ministério Público e advogados, ao atual regime jurídico do processo de inventário.

O próprio facto de a tramitação do expediente do processo de inventário ser atualmente realizada por um profissional tecnicamente apetrechado como o notário constitui um *upgrade* relativamente à tramitação dos autos na secretaria judicial — isto sem menosprezo pela qualidade e condição dos oficiais de justiça portugueses, que é elevada.

Por conseguinte, é com bastante reserva e preocupação que antevejo a anunciada e questionável opção legislativa que determina o

retrocesso neste processo com apenas 5 anos de vigência. Esta nova via não se encontra ainda devidamente explorada e sedimentada, pelo que ainda não teve a oportunidade de oferecer ao cidadão todas as suas virtualidades.

Por assim ser, não se nos afigura nada certo que o regresso da tramitação do processo de inventário aos tribunais, mesmo de forma alternativa/concorrencial, possa, por si só, constituir uma forma de propiciar a celeridade. A tramitação do processo pelas secretarias judiciais implicará uma alocação de meios e tempo que, como é evidente, serão subtraídos de outros processos. Além disso, não é negligenciável a preparação técnica perdida pelos oficiais de justiça ao longo destes 5 anos em que o processo de inventário foi tramitado nos cartórios notariais, em contraciclo com a crescente formação propiciada aos notários e seus colaboradores.

Quanto à própria estrutura do processo de inventário, pouca margem resta para aligeirar, dado que o sistema existente já é bastante simplificado e desformalizado, com uma fase destinada a identificar os herdeiros e os bens a partilhar, e outra a operar a partilha dos bens descritos pelos herdeiros identificados, segundo as respetivas quotas.

Na minha modesta perspetiva, talvez fosse preferível garantir apenas que os incidentes litigiosos suscitados no processo de inventário fossem sempre decididos em sede judicial, mantendo-se a tramitação nos cartórios notariais.

O acabado de expor não significa que não haja aspetos a aprimorar e a aprofundar, como a previsão de estímulos — aversivos (por exemplo, agravando impostos ou taxas) ou positivos (por exemplo, reduzindo impostos ou taxas) à cessação da indivisão, bem como facilitando o acesso aos processos judiciais divisórios, desde logo reduzindo as respetivas custas processuais.

Seria também interessante ponderar, se necessário por via legislativa, a delimitação do instituto da usucapião, dos seus pressupostos, e do seu funcionamento mesmo contra proibições legais. Este instituto desempenhou, sem dúvida, um papel muito relevante na definição da ordenação dominial definitiva no nosso país durante muitos anos. No entanto, as evoluções sociais, económicas e políticas que têm marcado o nosso país nos últimos anos, e a modernização dos serviços públicos (incluindo registrais), grandemente impulsionadas pela nossa adesão à União Europeia, e pelas regras impostas pelo mercado comum, devem suscitar a referida questão. Será que continua a justificar-se o relevo e o papel atribuído ao instituto da usucapião, proveniente do

- historicamente já longínquo - Direito Romano¹², quando é inequívoco que a sua atual amplitude lesa não apenas os interesses da estruturação fundiária nacional e do ordenamento territorial em termos socialmente adequados, mas também os valores da segurança jurídica e da publicidade/confiança das transações, gerando incerteza quanto à própria existência e titularidade dos direitos reais?

Concluindo, deve evitar-se, neste campo como em qualquer outro, a tentação de governar por decreto, e de legislar por impulso dos acontecimentos, importando antes de mais conferir efetiva e plena aplicação aos mecanismos legais já existentes. Por outro lado, as necessidades legislativas verificam-se mais no campo do direito substantivo do que ao nível do direito processual.

Uma última chamada de atenção. Qualquer intervenção estadual que contenda com o direito de propriedade dos cidadãos deve obedecer ao princípio da menor intervenção possível, e destinar-se à efetiva utilização dos prédios em questão, e não a operar simplesmente a substituição de um proprietário inativo pela inércia estadual.

Termino recorrendo às elucidativas palavras de Carla Amado Gomes¹³:

“Hoje, sob a égide do princípio da função social da propriedade, é possível e necessário pedir mais: a terra não se basta com estar apenas limpa, deve ser produtiva, na medida das suas características e aptidões. Uma terra produtiva é uma terra habitada ou, pelo menos, habitualmente frequentada, o que gera inerente cumprimento das regras de cuidado que aproveitam à gestão do proprietário e à segurança de terceiros.

Cumpra, pois, consciencializar os proprietários alheados dessa perceção de função social da propriedade da importância da mesma, não só através de ações pedagógicas mas primacialmente incentivos reais a uma gestão produtiva, direta ou por terceiros”.

Muito obrigado pela vossa atenção.

¹² Anterior à Lei das XII Tábuas — 450 a.C.

¹³ “Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade”, *e-Pública* 4/3 (maio de 2018) 21-22.

PROPRIEDADE FLORESTAL — A VISÃO DA FLORESTA ATLÂNTICA, SA

RUI GONÇALVES

Nesta intervenção é feita uma apresentação breve da sociedade Floresta Atlântica, SA, explicando os seus objectivos e atividades e descrevendo os principais ativos florestais que gere. De seguida elencam-se algumas características da floresta portuguesa que enquadram e condicionam a acção da Floresta Atlântica. Assinala-se a reduzida rentabilidade da exploração florestal e dá-se destaque a uma das suas principais causas: a fragmentação da propriedade rústica, em particular a norte do Tejo.

A terminar, é proposto um caminho, através de novos instrumentos jurídicos e da prática de todos os que aplicam o Direito, para incentivar o redimensionamento e concentração das propriedades florestais.

A Floresta Atlântica, SA

A Floresta Atlântica, SA é atualmente a única sociedade gestora de Fundos de Investimento Florestal a operar em Portugal. Criada em 2007, é uma sociedade anónima classificada como SGFII (sociedade gestora de fundos de investimento imobiliário) e regulada pelo Banco de Portugal e pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários.

É sua missão promover o desenvolvimento sustentável da floresta nacional, contando com o empenhamento da iniciativa privada.

Entre os seus objetivos figura a aplicação de mecanismos de gestão que promovam a eficiência e o rendimento na exploração de ecos-

sistemas florestais; a promoção de parcerias entre o Sector Público, proprietários e investidores para a criação de novos veículos de investimento nas áreas florestais. Em especial, visa criar um “efeito de demonstração” que suscite o interesse pelo lançamento de novos fundos de investimento florestal e de novas sociedades gestoras.

Presentemente os seus accionistas são o IFAP, IP, a Caixa Geral de Depósitos, o Novo Banco, o Crédito Agrícola, a DS Smith Packaging Portugal e o Bison Bank.

Os ativos sob gestão (dezembro de 2018) são o Primeiro Fundo Floresta Atlântica (PFFA) — 24,3M€ — o Iberian Forest Fund — 5M€ — o Iberia Capital — 6,5M€ e os ativos em Portugal da Eglon Timbers, s.a. — 15M€.

O PFFA foi o primeiro fundo de investimento imobiliário florestal em Portugal, sob a forma de Fundo Especial de Investimento Imobiliário Fechado, de subscrição particular, com duração de 10 anos, prorrogável, lançado em abril de 2008, com um montante subscrito de 20 milhões euros. Por decisão dos seus Participantes foi prorrogado em abril de 2018 por um período de 2 anos, prorrogável por iguais períodos.

Maioritariamente detido por privados, beneficia do apoio de capitais públicos, nacionais e comunitários, através do IFAP, IP. Os participantes atuais são 4 Bancos (Caixa Geral de Depósitos, Crédito Agrícola, Banco Bison e Novo Banco) 1 Companhia de Seguros (CA Seguros) 1 Fundo de Investimento (Caixagest Renováveis) e o IFAP, I.P. (com 46%).

O PFFA prossegue a sua política de investimento tendo em vista a maximização do valor das Unidades de Participação e a redução do risco numa ótica de longo prazo. Esta política consiste na aquisição de prédios rústicos ou mistos e/ou de direitos diversos sobre os mesmos, designadamente usufruto e direito de superfície, com potencialidades para o desenvolvimento de projetos que incidam, entre outras, nas seguintes atividades:

- a. Produção e exploração florestal na observância de princípios de gestão sustentável da floresta, com base na instalação de novos povoamentos e gestão de povoamentos existentes;
- b. Promoção da produção e exploração de todos os recursos silvestres e agrícolas ocorrentes nas áreas detidas pelo PFFA;
- c. Gestão e exploração de concessões de zonas de caça turística;
- d. Arrendamento de superfície para utilizações não conflitantes com o uso florestal;
- e. Animação turística relacionada com o turismo de natureza, turismo cultural em meio rural e desporto ao ar livre.

A política de investimento do PFFA teve sempre como objetivo a constituição de unidades de exploração que justifiquem em termos económicos e ambientais a exploração florestal, designadamente através do emparcelamento funcional de prédios rústicos que, isoladamente, não permitiam a sua exploração sustentável.

Como contrapartida para o apoio público acima referido, os investimentos imobiliários do PFFA foram efetuados de acordo com critérios definidos pela Floresta Atlântica, SA, mas limitados a áreas de minifúndio situadas primordialmente em zonas desfavorecidas de montanha do centro e norte do país e utilizando, quase em exclusividade, espécies florestais autóctones. A principal espécie é o pinheiro bravo, mas o PFFA tem também áreas de carvalhos, castanheiro, sobreiro e azinheira. A área total gerida é de cerca de 4600 ha repartidos por 489 prédios (9,41ha/prédio) situados em 13 concelhos, desde Portalegre até Bragança.

Importa ainda referir que uma parte significativa da área que integra o PFFA está sujeita a um estatuto jurídico especial de proteção e gestão: (i) Rede Nacional de Áreas Protegidas — 1.437 hectares (29% da área total) e (ii) Rede Natura 2000 — 1.221 hectares (24% da área total). Atualmente, 100% do património florestal do PFFA está certificado (na gestão florestal e nos produtos florestais) de acordo com os requisitos do *standard* FSC (Forest Stewardship Council®).

A Eglon Timbers (sociedade veículo da gestora de fundos finlandesa Dasos Capital) por seu lado, investe principalmente em eucalipto, com pequenas áreas de sobreiro e pinheiro bravo. Detém 100 prédios, com uma área total superior a 2800 ha, situados no sul do Alentejo e na serra algarvia.

A maior parte da área da Eglon Timbers (cerca de 2200 ha) está integrada na Rede Natura 2000 e 92% do património florestal está certificado pelo FSC. A área remanescente, adquirida recentemente, está ainda em processo de certificação.

A DS Smith detém a totalidade das participações do Iberian Forest Fund, florestal, e do Iberia Capital, fundo imobiliário industrial.

A floresta portuguesa

Para melhor compreender a posição expressa nesta intervenção sobre o caminho a seguir para reverter o declínio das áreas florestais no nosso país, recordam-se algumas das suas características mais relevantes.

A floresta apresenta-se como o principal uso do solo, ocupando 35,4 % do território, seguindo-se os matos e pastagens, com 32 %. Ou seja, mais de 2/3 do território nacional está ocupado por espaços silvestres, incluindo as matas florestadas e as matas e pastagens espontâneas, incultos ou sem exploração. Deste modo, 24 % do solo rústico português encontra-se afeto, de alguma forma, à exploração florestal, enquanto 36 % está praticamente sem gestão e exposto a um conjunto de riscos ambientais inter-relacionados, dos quais se destacam incêndios, proliferação de espécies invasoras, pragas e doenças. Estes riscos são muito agravados pelas alterações climáticas em curso.

A evolução recente corrobora este peso das áreas sem gestão, como sejam matos e pastagens espontâneos, os quais registaram, entre 1995 e 2010, um crescimento de 12 %.

A posse das terras florestais está distribuída entre proprietários privados (84%), comunitários (14%) e públicos (2%). A comparação com o resto da Europa, onde 40% da floresta é detida por entidades públicas, torna evidente o quão *sui generis* é o regime de propriedade florestal em Portugal.

A propriedade é extremamente fragmentada, sobretudo a norte do Tejo (em 14 dos 18 distritos, a área média dos prédios rústicos é de 0,57 ha) sendo a dimensão da propriedade, só por si, um obstáculo quase intransponível a uma gestão florestal ativa e minimamente remuneradora.

Acresce que muitos proprietários desconhecem a localização, limites e titularidade dos seus prédios e um número elevado de prédios não tem dono conhecido ou está ao abandono. O registo predial está desatualizado e verifica-se uma excessiva compropriedade.

O setor florestal representa cerca de 3% do PIB e 15% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) industrial o que significa mais de 3 mil milhões de euros (2014). É fortemente orientado para a exportação, com os produtos intermédios e finais a ascenderem a 10% do total das exportações do país. É responsável pela criação de 92 mil postos de trabalho, dos quais 25 mil correspondem a empregos no setor primário e indústrias transformadoras de base florestal, sobretudo em regiões deprimidas (com destaque para a fileira do pinho).

Para além da importância enquanto fonte de matéria prima para a indústria e de biomassa para a produção de energia, os espaços florestais fornecem externalidades ambientais positivas, como a manutenção dos solos, da biodiversidade, a regulação do clima e a retenção da água. Desempenham, tradicionalmente, funções de suporte

aos sistemas agrossilvopastoris e, mais recentemente, a floresta é vista como proporcionadora de atividades ligadas ao lazer, ao bem-estar, à valorização da paisagem e ao turismo de natureza.

Um (entre tantos) proprietário florestal

No outono de 2018 a Floresta Atlântica foi contactada por um proprietário “florestal” que pretendia desfazer-se das suas terras e vendê-las a quem as pudesse gerir de forma produtiva. Nesse sentido facultou toda a informação relativa às características dos seus prédios: são 11 prédios rústicos, distribuídos pelos municípios de Pampilhosa da Serra, Nelas, Oliveira do Hospital, Santa Comba Dão e Nelas, com uma área total de 0,55ha (prédio menor com 20m² e prédio maior com 1.850m²).

O proprietário, residente na área da Grande Lisboa, declarou fazer um “preço simpático” e pediu 4800€ pelo conjunto dos prédios. A Floresta Atlântica, sendo certo que não tinha qualquer interesse num conjunto disperso de prédios com área média de 500 m², ainda assim solicitou uma avaliação independente do valor dos terrenos. Essa avaliação atribuiu um valor de 440€, onze vezes inferior ao pedido.

Este caso real mostra, por um lado, que as estatísticas não conseguem reflectir inteiramente a terrível dispersão e fragmentação dos terrenos rústicos no nosso país e, por outro, que a percepção do valor da terra, por parte dos proprietários, está extraordinariamente empolada.

(Alguns) problemas da floresta

O eucalipto é uma das espécies com maior representação na floresta portuguesa e, apesar da sua área de dispersão estar preferencialmente instalada nas regiões mais produtivas, apresenta, ainda assim, uma baixa produtividade e é incapaz de satisfazer as necessidades da indústria.

O pinheiro bravo sofre um *deficit* significativo de oferta que obriga igualmente a importações de madeira. Isto porque, apesar de representar 23 % da área florestal, tem uma estrutura etária muito baixa, não libertando em tempo útil os volumes requeridos pelo mercado. E todos os indicadores disponíveis apontam para o continuado agravamento deste *deficit*.

Também a cortiça apresenta, em face do patente declínio das áreas de montado, um quadro de regressão de disponibilidade de oferta.

Estas tendências ocorrem num contexto de degradação da qualidade da floresta, caminhando-se para espaços florestais de monocultura, de baixa biodiversidade, com aumento de áreas de mato e de espécies invasoras.

A manter-se a trajectória actual, a ocupação do solo por floresta diminuirá 30% até 2050.

Qual é o nó górdio?

Na nossa perspectiva, o declínio em área e qualidade da nossa floresta tem como causa essencial a falta de rentabilidade da exploração florestal. De facto, o elevado risco de incêndio, os prazos de retorno dilatados, as rentabilidades incertas e a ausência de incentivo económico empurram os proprietários para o desinvestimento e o abandono ou, em alternativa, para a aposta, com uma gestão minimalista, nas espécies de crescimento mais rápido.

A acentuar a diminuta rentabilidade, a excessiva fragmentação da propriedade florestal, em especial no centro e norte do país, e o desconhecimento da sua área georeferenciada reflete-se em custos acrescidos de exploração.

(Uma) solução necessária

Para travar e reverter a fragmentação da propriedade é necessário reforçar os mecanismos jurídicos e fiscais que facilitem o conhecimento sobre a descrição geográfica dos prédios rústicos e mistos e sobre os seus titulares, bem como incentivem o seu redimensionamento e concentração.

Precisamos de soluções jurídicas e fiscais mais robustas em termos de promoção do ordenamento do território florestal e do aproveitamento do potencial produtivo da floresta.

Mas as normas em vigor admitem a multiplicação dos putativos titulares dos prédios que se mantêm indivisos, por força da opção pela compropriedade ou pela simples indivisão da herança ou legado. Garantem ao titular efetivo ou putativo da propriedade a plenitude dos direitos reais de usar, de usufruir, ou de abandonar o imóvel se assim o entender, quer seja proprietário vivente, quer esteja na condição de herança indivisa gerida por um cabeça-de-casal, ou ainda no estado de herança jacente. É declaram perpétua a propriedade de bens imóveis, condição que não se extingue pelo abandono, ao contrário do que sucede com os bens móveis, a menos que, entretanto, sobrevenha a usucapião por parte de terceiros.

A nossa proposta passa pelo reforço dos instrumentos jurídicos que visam prevenir o fracionamento dos prédios rústicos aptos para agricultura ou floresta, por referência a uma determinada superfície mínima.

A definição de uma unidade de cultura para os terrenos de floresta permitirá impedir o fracionamento de prédios rústicos e a divisão dos mesmos em parcelas de área inferior à determinada pela unidade mínima e ajudará a aumentar a escala económica das propriedades.

A unidade de cultura para as áreas florestais, em cada região, poderá coincidir, por razões práticas, com a unidade de cultura para as áreas agrícolas — terrenos de sequeiro. Se houver dúvidas sobre a vocação ou uso potencial de um prédio, poderá assumir-se, por defeito, que este seja considerado terreno de sequeiro¹.

Devem também ser adotados outros instrumentos, jurídicos e fiscais, que incentivem e facilitem a agregação e a concentração da propriedade rústica, por referência àquela mesma área mínima — o emparcelamento².

Seria positivo o alargamento e simplificação das isenções fiscais, quer à simples aquisição de prédio rústico confinante ou contíguo, quer aos projetos de emparcelamento, nomeadamente de imposto de selo e de IMT. Em matéria de incentivos, devem ser consideravelmente alargados os estímulos à venda de terrenos que contribuam para a melhoria da estruturação fundiária das explorações.

Não resolvendo todos os problemas elencados, consideramos que o que propomos é essencial para a revitalização da nossa floresta. Mas para que os instrumentos referidos tenham êxito é necessário:

- que sejam tecnicamente bem elaborados;
- sejam percebidos como efetivos pelos destinatários;
- não sejam subalternizados pelos tribunais.

Conseguí-lo vai depender, em grande parte, do empenho e dedicação que os “profissionais do direito” deem à causa da floresta. É este o apelo que deixo a todos.

¹ A recente publicação da Portaria 19/2019 de 15 de janeiro que estabelece, pela primeira vez, a unidade de cultura para terrenos de floresta é um passo no caminho certo.

² O que aconselha a revisão da Lei 111/2015 de 27 de agosto — regime jurídico da estruturação fundiária.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIME FLORESTAL EM PORTUGAL

FRANCISCO CASTRO REGO · IRYNA SKULSKA

Regime Florestal

A associação dos temas Floresta e Legislação é de grande utilidade e oportunidade, o que confere à organização deste encontro um interesse muito especial e o reconhecimento do mérito desta iniciativa dinamizada pela Universidade de Coimbra e a Câmara de Oliveira do Hospital.

Esta associação entre leis e florestas tem, talvez, o seu início mais reconhecido na personagem de José Bonifácio Andrada e Silva que se formou em direito na Universidade de Coimbra e, alguns anos mais tarde, se tornou o primeiro florestal de Portugal. Em 1815 ele escreveu um livro essencial na história na floresta portuguesa sobre arborização das dunas na costa portuguesa, “Memoria sobre a necessidade e utilidade do plantio de novos bosques em Portugal”, trazendo a experiência que colheu em França e na Alemanha.

O conhecimento da história é essencial para compreender o presente e para perspetivar o futuro. O tema que trazemos a este encontro tem raízes históricas bastante profundas, com começo em França, onde, no início do século XVII, com as reformas de Luís XIV, foi estabelecido o 1º Código Florestal. Mais tarde, este deu origem ao Regime Florestal francês de 1827 e que é válido até aos dias de hoje. O primeiro Regime Florestal englobou um conjunto de normas jurídicas, desenvolvidas após uma série de grandes e prolongadas inundações em áreas montanhosas. O desenvolvimento do regime garantiu a

proteção de encostas montanhosas através de usos florestais de longo prazo, protegendo o património florestal criado contra a alienação, o desmatamento, a degradação e a sobre exploração.

As florestas de montanha constituem um dos mais importantes ecossistemas na Europa, pois suportam inúmeras funções ecológicas, hidrológicas, climáticas, sociais e económicas. Desta forma, o Regime Florestal francês foi uma ferramenta de grande visão de futuro já que as atuais políticas ambientais, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica¹ e a política Natura 2000 da UE², refletem os principais elementos institucionais deste que foi o primeiro Regime Florestal. Como resultado, a França, como a Alemanha, tornou-se um país de tradições florestais. A teoria florestal francesa foi exportada para os países Mediterrânicos³, para as suas colónias na altura e também para diversos países do Novo Mundo, guiando as políticas florestais desses países durante décadas até aos dias de hoje. A sua história está intimamente relacionada com a busca pela sustentabilidade das florestas, determinada pela lógica e pelas aspirações dos decisores na esfera florestal de cada época.

No entanto, desde o final do século passado, os padrões gerais para o desenvolvimento florestal sustentável, desenvolvidos sob a influência de economistas e sociólogos, incentivam cada vez mais a gestão descentralizada dos recursos florestais e a inclusão das comunidades locais, criando novos estratos sociais e novas alianças políticas. Vários países (por ex., França, Canadá, Camarões) já reformularam o respetivo Regime Florestal introduzindo uma série de mudanças, expandindo a influência do elemento social e colocando-o numa li-

¹ A biodiversidade como património natural constitui um fator importante de afirmação de uma identidade própria no contexto da diversidade europeia e mundial, a par do património histórico e cultural a ela ligados. A consciência da sua importância levou Portugal a ratificar a Convenção da Diversidade Biológica, através do Decreto n.º 21/93, de 21 de junho, tendo entrado em vigor a 21 de março de 1994.

² A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica para o espaço comunitário da União Europeia resultante da aplicação da Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979 (Diretiva Aves) — revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro — e da Diretiva 92/43/CEE (Diretiva Habitats) que tem como finalidade assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos habitats mais ameaçados da Europa, contribuindo para parar a perda de biodiversidade. Constitui o principal instrumento para a conservação da natureza na União Europeia.

³ Por exemplo, em Espanha, pela “Ley de Montes” de 1863. Na Itália, desde o início do século XIX, cada um dos estados italianos antes da unificação é dotado de uma ou mais leis que visam regular o uso do recurso florestal. Para mais informação sobre os Regime Florestal de Espanha, Portugal, França e Itália consultar a revista “Historia Agraria” de 1999

nha de importância, juntamente com outros dois eixos importantes, o ambiental e o económico.

Em Portugal, os primeiros passos para a descentralização da gestão florestal foram feitos logo após a Revolução de 25 de Abril, quando parte das áreas, pertencentes ao Regime Florestal e localizadas nos terrenos baldios, foram devolvidas às comunidades locais, dando origem a modalidades de cogestão nestas áreas, entre compartes⁴, autarquias locais e serviços florestais. O próximo passo nessa direção deve ser a atualização do Regime Florestal nacional.

Evolução histórica do Regime Florestal em Portugal

A instituição do Regime Florestal em Portugal foi feita com base no Decreto Orgânico dos Serviços Agrícolas, de 1901. Segundo o artigo 25.º desse Decreto, o Regime Florestal é

“o conjunto de disposições destinadas a assegurar não só a criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, mas também o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade pública, e conveniente ou necessária para o bom regime das águas e defesa das várzeas, para a valorização das planícies áridas e benefício do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias, no litoral marítimo”.

Os artigos a seguir definem a diferença entre os três principais componentes desse estatuto: regime total e regime parcial e parcial de simples polícia. Assim, segundo os artigos 26º e 27º o estatuto do regime total aplica-se aos i) terrenos pertencentes ao domínio privado do Estado, sendo submetidos ao regime total os terrenos, dunas e matas que pertençam ao Estado, ou lhe venham a pertencer por título gratuito, ou oneroso, mediante expropriação nos termos legais. Este tipo de restrição tem como objetivo sujeitar a floresta aos fins de utilidade pública nacional, que constitui a causa primária da sua existência e criação. Enquanto o regime parcial é aplicado em ii) terrenos das Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, incultos, estabelecimentos pios, associações (artigo 28º e 29.º do mesmo Decreto) e em iii) propriedades particulares. O regime parcial tem como objetivo sujeitar a floresta a determinados fins de utilidade pública, permitindo, no entanto, conciliar este interesse público com os interesses dos seus proprietários.

⁴ Segundo ao Artigo nº 7 do atual Lei dos Baldios (Lei n.º 75/2017, D.R. n.º 158/2017, Série I de 2017-08-17) os compartes são os titulares dos baldios, ou seja todos os cidadãos com residência na área onde se situam os correspondentes imóveis.

O regulamento para a execução do Regime Florestal de 1903, publicado no Diário do Governo n.º 294, de 30 de dezembro, completa o disposto na legislação de 1901, estabelecendo que, para além dos terrenos destinados à criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, também deverão ser subordinados, por utilidade pública, ao regime florestal “aqueles cuja arborização seja necessária, quer para o bom regime das águas e defesa das várzeas, quer para valorização das cumeadas, charnecas e planícies áridas e benefício do clima, ou ainda para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias, no litoral marítimo” (Artigo 4.º).

Em 1910 os Serviços Florestais já tinham um vasto plano de re-florestação para a arborização de mais de 300 mil hectares de serras, preparado em conformidade com o regulamento de 1903. O plano iniciou a arborização nas matas do Estado, já constituídas, e próxima das barras com maior risco de assoreamento. De seguida o plano passou para as áreas baldias, que foram reconhecidas pela Junta de Colonização Interna em 1939 com o grande objetivo de promover o aproveitamento destes terrenos para a re-florestação, devido a “uma fraca produtividade do seu solo pobre e pouco apetecido, ou pela resistência dos interesses coletivos a eles ligados”.

De 1940 até 1960, 370 mil hectares de áreas baldias foram submetidas ao Regime Florestal. Ao longo deste período, todos os silvicultores foram confrontados com fortes resistências locais, ligadas às restrições no usufruto dos terrenos comunitários. A lenta execução dos dois primeiros planos de arborização de Manteigas e do Gerês é considerada um período “experimental” para as dificuldades encontradas. Até 1933, apenas cerca de 70 mil hectares foram submetidos ao Regime Florestal. A aplicação do Regime nas serras foi interpretada à luz de uma violenta crítica à política autoritária e repressiva do Estado. Até hoje, o conceito de Regime Florestal é frequentemente associado ao regime fascista do Estado Novo, o que afeta negativamente a compreensão da ideia de re-florestação dessas áreas. Por outro lado, a abertura de caminhos e a construção de infraestruturas durante as diferentes fases da re-florestação criaram numerosos empregos locais, sobretudo em zonas marginais, geralmente subestimadas, favorecendo os primeiros passos rumo à mobilidade social num ambiente cultural ainda muito fechado.

A partir da década de 1960 e até à Revolução de 1974, nenhuma mudança significativa foi registada no Regime Florestal. O aumento do crescimento económico nacional em conjunto com o aumento

da emigração e do êxodo de residentes rurais para as áreas urbanas, desestabilizou a prática tradicional das comunidades montanhosas. Após a conclusão da implementação do plano florestal, começa o período da expansão do eucalipto, que marca uma mudança estratégica na política florestal. A nível nacional, as preocupações com as funções de proteção e produção em locais públicos diminuí e as políticas tornam-se mais empenhadas no aumento dos recursos lenhosos para a fileira industrial. O processo de crescimento económico no setor florestal, beneficia sobretudo da plantação do eucalipto e da produção de pasta. A produção das resinosas, espécies dominantes nos terrenos sob regime florestal, sofre uma queda acentuada devida aos incêndios e à baixa produtividade das plantações.

A partir de 1974, sucessivas reformas dentro da estrutura do Ministério da Agricultura não permitiram a estabilização dos Serviços Florestais, enfraquecendo a gestão institucional e adiando o consenso operacional na implementação da política florestal. Além disso, a decisões envolvendo a gestão florestal são divididas entre diferentes ministérios: Agricultura, Administração Interna, Economia, Ambiente e Ordenamento do Território.

Em 1996, é aprovada a Lei de Bases da Política Florestal, que define os princípios, medidas e instrumentos da política florestal nacional. São definidas as normas reguladoras da fruição dos recursos naturais, em harmonia e com a participação ativa de todas as entidades produtoras e utilizadoras dos bens e serviços da floresta e sistemas naturais associados. No que respeita às medidas de política florestal previstas, dispõe-se que cada região deve desenvolver “planos de ordenamento florestal, numa ótica de uso múltiplo e de forma articulada com os planos regionais e locais de ordenamento do território” (Artigo 5.º, n.º 1). Uma das vias previstas para esse efeito são os Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), “a elaborar pelo organismo público legalmente competente em colaboração com os detentores das áreas abrangidas, submetidos à apreciação pública e aprovados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas” (Artigo 5.º, n.º 2), devendo a gestão das explorações florestais ser efetuada de acordo com as normas de silvicultura aí previstas. As intervenções silvícolas de qualquer natureza devem realizar-se de acordo com um plano de gestão florestal a submeter à aprovação da autoridade florestal nacional” (Artigo 5.º, n.º 5). Por sua vez, os Planos de Gestão Florestal (PGF) são definidos como um “instrumento básico de ordenamento florestal das explorações, que regula as intervenções de natureza cultural e/ou de exploração e visa a produção sustentada

dos bens ou serviços originados em espaços florestais, determinada por condições de natureza económica, social e ecológica”.

Em 2006 por Resolução do Conselho de Ministros n.º 114 foi aprovada a Estratégia Nacional para as Florestas. Este instrumento veio potenciar o valor dos recursos florestais numa perspetiva que tem em conta as mudanças de contexto detetadas no passado. Essa estratégia é baseada numa matriz de estruturação do valor total das florestas, que inclui termos positivos associados a diferentes valores de uso e as diferentes funções que as florestas desempenham. A matriz também inclui os efeitos negativos associados à floresta, em particular em resultado de incêndios, mantendo-se na sua revisão em 2015. Ainda em 2006, os PROF são elaborados em todo o continente e, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 205/99 de 9 de junho, é iniciado o processo de elaboração dos Planos de Utilização de Baldios (PUB) para todo o continente, a partir de acordos celebrados entre a DGRF⁵ e as estruturas federativas das organizações de baldios (BALADI e FORESTIS).

No ano de 2009, foi criada Autoridade Florestal Nacional (AFN), através do Decreto-Lei n.º 159/2008, de 08 de agosto de 2008. A missão que lhe foi atribuída, nos termos do artigo 3.º, foi a de promover o

“desenvolvimento sustentável dos recursos florestais e dos espaços associados e, ainda dos recursos cinegéticos, apícolas e aquícolas das águas interiores e outros diretamente associados à floresta e às atividades silvícolas, através do conhecimento da sua evolução e fruição, garantindo a sua proteção, conservação e gestão, promovendo os equilíbrios intersectoriais, a responsabilização dos diferentes agentes e uma adequada organização dos espaços florestais, assim como a melhoria da competitividade das indústrias que integram as várias fileiras florestais, bem como a prevenção estrutural, atuando de forma concertada no planeamento e na procura de estratégias conjuntas no domínio da defesa da floresta, assumindo as funções de autoridade florestal nacional”.

Cumprir ainda referir que uma das competências da AFN era a criação de um Código Florestal (à semelhança do Código da Estrada). Esse Código Florestal foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro, e tinha como objetivo a revisão e racionalização de todo o quadro legislativo aplicável ao setor florestal. Pretendia-

⁵ Direção-Geral dos Recursos Florestais da autoridade florestal nacional, foi criada em 1996 (Decreto-Lei n.º 74/96, de 18 de junho, D.R. n.º 85/2004, Série I-A (2004-04-10). Com a reforma de 2009 a DGRF é extinta e dá lugar à Autoridade Florestal Nacional, a qual mantinha serviços centrais e regionais até 2012, ano em que foi fundida com o Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade e deu origem ao atual ICNF (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas).

-se enquadrar as orientações da política florestal, abrangendo as normas referentes ao planeamento, ao ordenamento e gestão florestal, além de determinar as incidências do Regime Florestal, a proteção do património silvícola, a valorização dos recursos florestais e o regime aplicável às contraordenações florestais. Mas, por incluir legislação de níveis muito diversos, a discussão foi complexa, a entrada em vigor foi sucessivamente prorrogada e o Decreto-Lei acabou por ser revogado pela Lei N.º 12/2012, de 13 de março.

Mais recentemente, em 2017, foi aprovado um conjunto de diplomas legais na área florestal, designado pelo Governo como Reforma da Floresta de 2017, que incluiu algumas alterações à Lei dos Baldios⁶ que facilitam a saída do Estado da co-gestão com os compartes nas áreas de Regime Florestal Parcial.

Que futuro para o Regime Florestal?

Desde a sua implementação, o Regime Florestal configurou-se como o instrumento legal por excelência que permitiu cercear e dosear a pressão sobre o património florestal público e comunitário. A implementação do Regime Florestal desenvolveu uma base de trabalho técnico contínuo em áreas da alta sensibilidade ambiental, assumindo estrategicamente a proteção dos recursos naturais, do solo e da água, bem como a conservação da biodiversidade. Essa abordagem contribuiu para uma gestão multifuncional de longo prazo e constituiu uma base jurídica robusta para as políticas públicas no século que se seguiu. No entanto, deve-se reconhecer que o corpo legislativo do Regime Florestal, embora tecnicamente bem formulado e estruturado e até avançado para a época em que foi feito, está atualmente desatualizado em muitos aspetos, ou mesmo esvaziado de conteúdo, e requer uma revisão e reativação.

A atualização do Regime Florestal não envolve apenas uma revisão da legislação e a sua adaptação aos desafios do nosso tempo, como os problemas ambientais ou a introdução de novas ferramentas tecnológicas. Uma reativação do Regime Florestal deve ser baseada numa nova base de relacionamento entre os Serviços Florestais e os Baldios, encontrando consensos que possibilitem uma cooperação sólida para uma gestão sustentável dos recursos.

O valor atual do Regime Florestal, continua a ser sem dúvida crucial e cada vez mais relevante na gestão da floresta em áreas pú-

⁶ Lei n.º 75/2017. D.R. n.º 158/2017, Série I (2017-08-17) 4722-4734.

blicas e comunitárias e no funcionamento dos Serviços Florestais. A ideia da arborização das zonas montanhosas para a fixação e desenvolvimento dos solos através de espécies pioneiras, como o Pinheiro bravo, tem sido nalguns casos progressivamente substituída por povoamentos mistos de espécies florestais folhosas, como por exemplo o carvalho e outras espécies autóctones. A preocupação atual com questões ambientais como a conservação da biodiversidade ou a adaptação às alterações climáticas sugere uma nova visão para estas florestas.

No futuro próximo, deve ser dada uma atenção especial à ocupação florestal das áreas do Regime Florestal, havendo a necessidade de equilibrar as atuais paisagens com um novo ordenamento florestal, contrariando as tendências para a ocupação em monocultura de espécies inflamáveis como o eucalipto, e até o pinheiro bravo, e promovendo espécies de maior valor ambiental em povoamentos mistos ou puros de espécies autóctones, em particular os carvalhos. Também a melhor gestão do combustível acumulado nas florestas é determinante para a questão dos incêndios florestais, como é reconhecido pelo Observatório Técnico Independente criado pela Assembleia da República para estas questões.

A integração da componente ambiental e social é especialmente importante para a reativação do Regime Florestal, ou mesmo para a criação de um novo regime como fez recentemente o Québec.

Este é um grande desafio para o trabalho conjunto entre especialistas da Legislação e das Florestas, um repto que fica feito na sequência deste encontro.

Legislação referida

DECRETO 24 de dezembro de 1901, D.R. n.º 296 (31-12-1901) 1156-1182.

DECRETO de 24 de dezembro de 1903, D.R. n.º 294, (30-12-1903).

LEI DE BASES DA POLÍTICA FLORESTAL. D.R. n.º 190/1996, Série I-A (1996-08-17) 2568-2573.

DECRETO-LEI n.º 205/99. D.R. n.º 133/1999, Série I-A (1999-06-09) 3252-3255.

RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 114/2006. D.R. n.º 179, Série I (2006-09-15) 6730-6809.

DECRETO-LEI n.º 159/2008. D.R. n.º 153/2008, Série I (2008-08-08) 5355-5359.

DECRETO-LEI n.º 254/2009. D.R. n.º 186/2009, Série I (2009-09-24) 6822 — 6848.

LEI n.º 12/2012. D.R. n.º 52/2012, Série I (2012-03-13) 1103 — 1103.

RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015. D.R. n.º 24/2015, 1º Suplemento, Série I (2015-02-04) 692 (2-92)

LEI n.º 75/2017. D.R. n.º 158/2017, Série I (2017-08-17) 4722 — 4734.

Lista bibliográfica

- BONIFÁCIO, José. *Memoria sobre a necessidade e utilidades do plantio de novos bosques em Portugal, : particularmente de pinhais nos areais de beira-mar; seu método de sementeira, custeamento, e administração*. Lisboa: Typografia da Academia Real das Sciencias (1815).
- DEVY-VARETA, Nicole. “O Regime Florestal em Portugal através de seculo xx (1903 -2003)”. *Revista da Faculdade de letras. Geografia* 1 (2003) 447-455. [Consult. 21 Dez. 2018]. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/328.pdf>>
- INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS. *Enquadramento Legislativo do Regime Florestal*. [em linha]. ICNF. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/regflo/enqleg>>
- SILVA, José Augusto Ferreira da / SOARES, Carla. “O conhecimento das instituições comunitárias: regime jurídico”, in SERRA, Rita *et al.*, *Relatório do projeto SCRAM “SCRAM — Crises, gestão de risco e novos arranjos sócio-ecológicos para florestas. Uma perspetiva dos estudos sobre ciência e tecnologia”*. CES, Universidade de Coimbra, 2013. 401 p.
- GAGNERAUX, M. L. *Code forestier, conféré avec la législation et la jurisprudence relatives aux forêts. Tome premier*. [em linha] chez l’auteur, rue de Choiseul, n° 2 [etc.]: Paris 1827. [Consult. 21 Dez. 2018], Disponível em: <<https://play.google.com/books/reader?id=0xi7AAAACAAJ&hl=ru&pg=GBS.PP9>>.
- GERMANO, Maria Adelaide, *Regime Florestal. Um século de existência*. Lisboa: Direção Geral Recursos Florestais, 2000. 159 p. ISBN: 972-8097-39-5.
- ESTRATÉGIA Nacional para as Florestas. D.R. I Série, 24 (04-02-2015) 692 (2-92).
- HISTORIA agraria: revista de agricultura e historia rural. n° 18/99. ISSN: 1139-1472 [Consult. 21 Dez. 2018]. Disponível em: <<http://www.historiaagraria.com/es/numeros/n18>>.
- SONNIER, J. “Analyse du rôle de protection des forêts domaniales de montagne”. *Revue Forestière Française*. [em linha]. (1991). Disponível em: <http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/26189/RFF_1991_2_131.pdf?sequence=>>.
- REGO, Francisco. *Florestas Públicas*. Lisboa: MADRP.DGF.CNEFF. 2001.105 p. ISBN: 972-95702-6-4.
- UNITED NATIONS. *Convention on biological diversity* [em linha] UN. 1992 Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>>.

O EUCALIPTO: AS SUAS METAS DE REDUÇÃO, REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA E APLICAÇÃO PRÁTICA

JOÃO CADETE

1. Porquê da redução do eucalipto

Proteção e manutenção da biodiversidade: “As substâncias químicas presentes nas folhas dos eucaliptos impedem o crescimento das raízes de outras espécies nativas”¹.

Impede a multifuncionalidade do mosaico florestal.

Proteção das redes hidrográficas.

Proteção dos ecossistemas.

Controlo da erosão dos solos.

Aumento da resiliência do território aos incêndios: elevada combustibilidade do eucalipto.

¹ Cf. Daniel Montesinos do Centro de Ecologia Funcional da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (FCTUC), a propósito da investigação internacional publicada na revista *Global Ecology and Biogeography* — <<https://www.publico.pt/2017/12/06/sociedade/noticia/estudo-revela-que-eucalipto-provoca-dramatica-reducao-da-biodiversidade-1795079>>.

2. O controlo administrativo (feito pelo ICNE, I.P.) das ações de (re)arborização com a espécie eucalipto

2.1. O Decreto-Lei n.º 175/88: regime especial de condicionamento da (re)arborização com espécies florestais de rápido crescimento

O Decreto-Lei n.º 175/88, revogado pelo artigo 22.º, alínea e) do Decreto-Lei n.º 96/2013, estabelecia um regime especial de condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento, como é o caso da espécie *Eucalyptus globulus* — daqui em diante designada apenas por eucalipto².

É o próprio Preâmbulo deste diploma a prever que o “recurso a espécies de rápido crescimento, através de modelos de silvicultura intensiva”, apesar da sua influência “ao nível da produção florestal e inerentes acréscimos de rendimento das explorações, na disponibilidade acrescida de volumes lenhosos a custos competitivos e dando origem a um produto qualificado nos mercados externos”, tem necessariamente” contrapartidas a tomar em conta em eventuais balanços mais sensíveis entre vantagens e desvantagens imputáveis a uma florestação de modelo intensivo”, pelo que se torna necessário a Administração acompanhar as ações de arborização, “nomeadamente quando os impactes ambientais, sobretudo aqueles que interferem no regime hidrológico das respectivas áreas, são susceptíveis de impor mecanismos de regulação-controle que a lógica estrita do mercado não comporta”.

Como tal, o n.º 1 do artigo 1.º vem condicionar as ações (que envolvam áreas superiores a 50 ha, cf. n.º 2) de arborização e re-arborização com recurso a espécies florestais de rápido crescimento³ exploradas em revoluções curtas⁴ a autorização prévia da Direcção-Geral das Florestas.

O artigo 5.º, n.º 1 vai mais longe, aplicando a exigência de au-

² Uma vez que a espécie dominante do eucalipto é a *Eucalyptus globulus*, cf. p. 4 do 6.º Inventário Florestal Nacional.

³ Cf. artigo 1.º, n.º 4 do diploma: “Consideram-se espécies florestais de rápido crescimento todas as que possam ser sujeitas, em termos de viabilidade técnico-económica, a exploração em revoluções curtas, nomeadamente as do género *Eucalyptus*, *Acacia* e *Populus*.”.

⁴ Cf. artigo 1.º, n.º 3 do diploma: “Considera-se exploração de povoamentos florestais em revoluções curtas a realização do material lenhoso respectivo mediante a aplicação de cortes rasos sucessivos com intervalos inferiores a dezasseis anos.”.

torização prévia a todas as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies de rápido crescimento, independentemente da sua dimensão, quando na área territorial do município se verifique⁵ um desenvolvimento espacial de povoadamentos destas espécies exploradas em revoluções curtas que exceda 25% da respetiva superfície.

2.2. O Decreto-Lei n.º 96/2013

O Decreto-Lei n.º 96/2013 veio aprovar o regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização (daqui em diante designado RJAAR), com recurso a espécies florestais, no território continental (cf. artigo 1.º, n.º 1), numa intenção de “simplificação e atualização do quadro legislativo incidente sobre as arborizações e rearborizações de cariz florestal, concentrando num único diploma o seu regime jurídico, em especial o procedimento de autorização”, e ainda de “eliminação dos regimes jurídicos que se revelaram inconciliáveis com os princípios, objetivos e medidas de política florestal nacional, aprovados pela Lei n.º 33/96, de 17 de agosto e, bem assim, daqueles que não asseguram a realização do interesse público associado ao ordenamento florestal e do território, e à conservação dos ecossistemas e da paisagem” (cf. Preâmbulo).

Nesta senda de eliminação dos regimes jurídicos inconciliáveis com a Lei de Bases da Política Florestal, ou que não asseguram a realização do interesse público (de ordenamento florestal e territorial, de conservação dos ecossistemas e da paisagem), foi o Decreto-Lei n.º 175/88 um dos diplomas revogados por este regime. Estamos em crer que as razões que levaram à aprovação do regime condicionante da arborização com eucalipto ora revogado não desapareceram com a aprovação da Lei de Bases da Política Florestal e subsumem-se no interesse público de ordenamento florestal e territorial e de conservação dos ecossistemas.

A que controlo administrativo ficaram então sujeitas as ações de arborização e rearborização com eucalipto neste novo regime?

O artigo 4.º, com a epígrafe “Autorização prévia”, vem estabelecer como regra geral de controlo administrativo a Autorização prévia do ICNF, I.P. das “ações de arborização e de rearborização com recurso a qualquer espécie florestal”.

No entanto, como qualquer regra, a parte final do n.º 1 deste

⁵ Cf. artigo 5.º, n.º 2 do diploma: “Compete ao Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação identificar por portaria os municípios em que se verifica o condicionalismo previsto no número anterior.”.

artigo 4.º vem consagrar dois regimes excepcionais: um controlo administrativo especial aplicado nas situações referidas no n.º 1 do artigo 5.º — a comunicação prévia; e uma dispensa de qualquer controlo, seja na forma de autorização ou comunicação prévia, quando as ações em causa recorram “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” — cf. n.º 1 do artigo 6.º.

A comunicação prévia aplica-se, nos termos n.º 1 do artigo 5.º, nas seguintes situações:

- a. Quando cumulativamente:
 - i. A área de intervenção seja inferior a dois hectares;
 - ii. Não se inserira, 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 realizar 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. (ou seja, que pressuponha um anterior controlo administrativo).

Esta comunicação prévia, tal como está prevista, nomeadamente pelo facto dos fundamentos de apreciação dos pedidos de (re)arborização constantes do artigo 10.º, n.º 1 apenas se aplicarem aos pedidos de autorização (ou seja, *a contrario*, as comunicações prévias não são alvo de um juízo de conformidade material com o ordenamento jurídico aplicável), reconduz-se à figura da mera comunicação prévia consagrada no artigo 134.º, n.º 1 CPA, através da qual a produção dos efeitos jurídico-administrativos e o seu aproveitamento pelo interessado não depende da emissão de um ato administrativo procedimentalizado, para tal basta a mera comunicação prévia pelo interessado do preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares. Pelo que, comunicada previamente⁶ a ação de (re)arborização, pode o particular começar a executá-la sem que exista um controlo efetivo à mesma por parte da Administração.

⁶ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, a comunicação prévia deve ser apresentada com a antecedência mínima de 20 dias relativamente ao início da respetiva ação.

Apesar da comunicação prévia pressupor a sua conformidade com o ordenamento jurídico aplicável, por si só não a garante. Pelo que, a par da previsão legal da figura da mera comunicação prévia, devem estar previstos mecanismos de fiscalização a posteriori do cumprimento da validade exigível. É o caso da reconstituição da situação existente anteriormente à ação de (re)arborização “não objeto de comunicação prévia válida” (cf. artigo 13.º, n.º 1, al. *a*)), ou ainda “em casos devidamente fundamentados, sempre que o ICNF, I.P., considere não se justificar a reconstituição da situação anterior, pode sujeitar os destinatários à apresentação de programa de recuperação (cf. n.º 4 do artigo 13.º), previsto no artigo 14.º. Além destes mecanismos de fiscalização, é ainda exigível a entrega de uma ficha de projeto simplificado, bem como termo de responsabilidade do autor dessa ficha de projeto “declarando que foram observadas na sua elaboração as normas legais, regulamentares e técnicas aplicáveis, designadamente as previstas no artigo 10.º” (cf. artigo 7.º, n.º 2), havendo lugar a contraordenação nas ações realizadas em incumprimento com a ficha do projeto simplificado (cf. artigo 15.º, n.º 1, al. *c*)).

Somos levados a concluir que nos projetos de (re)arborização com eucalipto, cuja área de intervenção seja igual ou superior a dois hectares⁷, o controlo administrativo aplicável é a autorização prévia. Isto aplica-se nos casos em que uma única propriedade é efetivamente superior a dois hectares, bem como naqueles em que, por arrendamento ou outra via, se agrupam várias pequenas propriedades (inferiores a dois hectares) para serem em conjunto alvo de um único projeto de (re)arborização com eucalipto.

Ao invés, aplica-se a mera comunicação prévia quando a área de intervenção for inferior a dois hectares⁸. Tendo em consideração que a estrutura da propriedade florestal privada é caracterizada, a Norte e Centro, pelo predomínio de propriedades muito pequenas⁹ de pinhais e eucaliptais, destinadas à produção lenhosa¹⁰, somos levados a crer que muitos hectares de eucaliptais (apesar da sua pequena dimensão) ficaram sujeitos à mera comunicação prévia, caso não se agrupem entre si para serem alvo de um único projeto de (re)arborização.

⁷ Ou no caso de incumprimento dos demais requisitos do artigo 5.º, n.º 1 para aplicação da comunicação prévia.

⁸ E cumprimento dos demais requisitos do artigo 5.º, n.º 1.

⁹ Segundo Inocêncio Seita Coelho, “Propriedade da Terra e Política Florestal em Portugal”, *Silva Lusitana* 11/2, EFN, Lisboa, Portugal, 2003, 193.

¹⁰ E inversamente a Sul pelo predomínio de propriedades de grandes dimensões, associadas a atividades agrícolas, silvicultura e pastorícia, com predomínio de sobreiro e azinheira, cf. Seita Coelho, “Propriedade da Terra e Política Florestal em Portugal”, 193.

2.3. A Lei n.º 77/2017: introdução de um regime especial (restritivo) do eucalipto

A lei n.º 77/2017 trouxe consigo a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 96/2013 (RJAAR) e a introdução de um regime especial (restritivo) do eucalipto: que no essencial corresponde à introdução dos artigos 3.º-A (Arborizações e rearborizações com espécies do género *Eucalyptus* s. p.), 3.º-B (Projetos de compensação).

O n.º 1 do artigo 3.º-A atribui a gestão nacional da área global do eucalipto ao ICNF, I.P. (executada através da autorização e da comunicação prévia com prazo), a qual deve aproximar-se progressivamente dos valores fixados na versão mais recente da Estratégia Nacional Floresta.

Por ser turno, caso o Inventário Florestal Nacional indique que a área de eucalipto está acima dos valores fixados na versão mais recente da Estratégia Nacional Florestal, aquela aproximação é feita de acordo dos instrumentos de ordenamento em vigor (PROF, PDM, PGF, PEIF), “atuando prioritariamente nas explorações com dimensão superior a 100 ha.” (cf. artigo 3.º-A, n.º 2).

As ações de arborização com eucalipto são expressamente proibidas (cf. artigo 3.º-A, n.º 3), salvo aquelas que resultem de projetos de compensação de áreas de povoamentos de eucalipto por áreas de povoamento localizadas em zonas de maior produtividade (cf. artigo 3.º-A, n.º 5, al. c)), isto é, a reconversão de eucaliptais.

Estes projetos de compensação:

1. Devem contemplar um compromisso de investimento em áreas que garantam o uso agrícola ou pecuário ou com rearborização com espécies autóctones, em caso de uso florestal (cf. artigo 3.º-B, n.º 1);

Pelo que, estes projetos não implicam necessariamente a reconversão de um eucaliptal, bastando que exista um compromisso de investimento deste tipo.

2. Só são possíveis após a incorporação do conteúdo dos PROF nos PDM (cf. artigo 3.º-A, n.º 6), nos quais se definam os critérios e eventual localização das áreas a arborizar;
3. São objeto de deliberação do conselho diretivo do ICNF, I.C. (cf. artigo 3.º-A, n.º 9)
4. É disponibilizada no site do ICNF, I.C. uma lista dos eucaliptais a reconverter, com a sua localização, dimensão, bem como a informação dos projetos (cf. artigo 3.º-A, n.º 10);

5. E desde que as ações de arborização, no âmbito destes projetos, cumpram os seguintes requisitos (cf. artigo 3.º-A, n.º 5):
 - a. As áreas de arborização não se insiram, total ou parcialmente, na Rede Nacional de Áreas Protegidas, Rede Natura 2000 e em regime florestal;
 - b. Não sejam em áreas agrícolas ou de regadio mas tenham aptidão florestal;
 - c. Realizadas em concelhos onde esta espécie não ultrapasse os limites relativos definidos nos PROF;
 - d. Realizadas em zonas onde não constituam manchas contínuas desta espécie ou de espécie pinheiro-bravo, consideradas demasiado extensas nos termos a definir nos PROF;

São ainda estabelecidas áreas máximas (no Anexo a esta lei, cf. artigo 3.º-B, n.º 2)¹¹ a que os promotores destes projetos de compensação ficam sujeitos, as quais são distintas dos limites relativos para o eucalipto definidos nos PROF para o concelho em causa, aplicando-se aquelas áreas máximas apenas às ações de arborização enquadradas num projeto de compensação e estes limites relativos a todas as ações de (re)arborização com eucalipto, sendo que ambos têm em vista a mesma finalidade: a redução dos povoamentos com eucalipto.

Como tal, o Anexo supra referido determina que, nos anos posteriores à necessária incorporação do conteúdo dos PROF nos PDM respetivos (cf. artigos 3.º-A, n.º 6 e 3.º-B, n.º 2), devem ser cumpridas as seguintes percentagens de área arborizável com eucalipto em relação à área original:

- 1.º ano: 90%
- 2.º ano: 80%
- 3.º ano: 70%
- 4.º ano: 60%
- 5.º ano e seguintes: 50%

Quanto às ações de re-arborização com eucalipto, as mesmas são permitidas apenas quando a ocupação anterior constitua um povoamento puro ou misto dominante também de eucalipto (cf. artigo 3.º-A, n.º 4).

Posto isto, em que termos ficou o controlo administrativo das ações de arborização (no âmbito dos projetos de compensação) e re-arborização com eucalipto?

¹¹ Estas áreas máximas não se aplicam aos projetos de compensação respeitantes integralmente à redução do eucalipto nas áreas classificadas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) (cf. artigo 3.º-B, n.º 3).

Quanto às primeiras, além da deliberação do conselho diretivo do ICNF, I.P. (cf. artigo 3.º-A, n.º 9) sobre os termos do projeto referidos no artigo 3.º-A, n.º 5 (nomeadamente sobre o cumprimento dos limites relativos ao eucalipto previstos nos PROF e das áreas máximas previstas no Anexo ao diploma¹²), são controladas aquando do procedimento de autorização dos projetos de compensação (cf. artigo 3.º-A, n.º 7), ao qual são aplicadas as regras procedimentais (dos artigos 7.º a 12.º) comuns à autorização e comunicação prévias.

As ações de rearborezação com eucalipto são controladas também através da autorização prévia (cf. artigo 5.º, n.º 2).

Pelo que, em ambos os casos serão aplicados os critérios de decisão previstos no artigo 10.º, n.º 1¹³, cuja respetiva vinculatividade abordaremos já de seguida (no ponto 2 deste trabalho).

2.4. A questão da *vacatio legis* de 180 dias

A Lei n.º 77/2017 trouxe, além do seu regime especial (restritivo) do eucalipto (concretamente, a proibição das ações de arborização fora do âmbito dos projetos de compensação e a permissão das ações de rearborezação apenas quando a ocupação anterior constitua um povoamento puro ou misto dominante também de eucalipto), uma *vacatio legis* demasiado extensa para a sua aplicação efetiva (180 dias, cf. artigo 5.º da Lei n.º 77/2017), fator que originou a designada “corrida ao eucalipto”¹⁴.

¹² No caso das áreas máximas, por remissão do artigo 3.º-A, n.º 5, al. c) para o artigo 3.º-B, n.º 2. Note-se, no entanto, que tanto os limites relativos como as áreas máximas serão critérios de decisão do procedimento de autorização do projeto de compensação, por aplicação do artigo 10.º, n.º 1.

¹³ É de sublinhar que estes critérios, contrariamente ao que acontecia na versão original do RJAAR (previsto no Decreto-Lei n.º 96/2013), também são aplicados no caso das comunicações prévias, uma vez que o n.º 5 do artigo 10.º prevê que “O ICNF, I.C. avalia, de forma aleatória, 20 % das comunicações prévias e sobre elas emite decisão de rejeição, se aplicável, no prazo máximo de 45 dias.”; ou seja, estamos perante uma nova configuração da comunicação prévia que passa da figura de *mera comunicação prévia* (cf. artigo 134.º, n.º 1 CPA) a uma *comunicação prévia com prazo* (cf. artigo 134.º, n.º 2 e 3 CPA), uma vez que o ICNF, I.C. pode emitir uma decisão de rejeição se esta não se conformar com o ordenamento jurídico aplicável. Será, no entanto, esta sempre uma potencial comunicação prévia com prazo, uma vez que só está prevista a obrigação de avaliar, de forma aleatória, 20% destas comunicações.

¹⁴ O próprio Ministro da Agricultura, em entrevista ao *Diário de Notícias*, reconheceu a existência de um risco efetivo de corrida à plantação de eucaliptais devido a esta *vacatio legis* demasiado duradora, cf. <<https://www.dn.pt/portugal/interior/capoulas-santos-ha-risco-de-uma-corrida-a-plantacao-de-eucalipto-8891074>>.

Pelo que, foi aprovado um regime transitório (Decreto-Lei n.º 148/2017) que antecipou o regime restritivo do eucalipto, mais concretamente, a restrição imposta às ações de rearboreização com eucalipto, com vista a “promover a existência de uma adequada composição dos povoamentos florestais, evitando a rearboreização com espécies do género *Eucalyptus* sp. em áreas ocupadas anteriormente por outras espécies” (cf. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 148/2017), nomeadamente espécies florestais autóctones “particularmente afetadas pela dimensão sem precedentes dos incêndios que ocorreram nos meses de junho e de outubro do corrente ano”.

Como tal, o artigo 2.º daquele decreto estabelece que: “Até à entrada em vigor da Lei n.º 77/2017, de 17 de agosto, a rearboreização com espécies do género *Eucalyptus* sp. 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.”.

Este decreto acabou por ter uma vida curta, uma vez que a Lei n.º 77/2017 e todo o seu regime entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2018, por força do artigo 332.º da Lei n.º 114/2017 (Orçamento de Estado para 2018) que alterou *a posteriori* a sua *vacatio legis*.

3. Os critérios de decisão das ações de (re)arborização e a sua vinculatividade diferenciada em função da densidade normativa

O artigo 10.º, n.º 1 do RJAAR estabelece os critérios de decisão das ações de (re)arborização, aplicáveis tanto nos procedimentos de autorização prévia como nas potenciais¹⁵ comunicações prévias com prazo. Nos termos do qual: “Os pedidos de autorização são analisados e decididos fundamentadamente, em função da sua conformidade com as disposições legais, regulamentares e técnicas com incidência nas ações de arborização e rearboreização”¹⁶.

html>, atribuindo responsabilidades ao Parlamento pela duração da mesma.

¹⁵ Potenciais, mais uma vez, na medida em que “O ICNF, I.C. avalia, de forma aleatória, 20 % das comunicações prévias e sobre elas emite decisão de rejeição, se aplicável, no prazo máximo de 45 dias.”, cf. artigo 10.º, n.º 5 do RJAAR.

¹⁶ “Designadamente, as seguintes:

a) As normas legais, regulamentares e técnicas de silvicultura e demais disposições orientadoras dos programas regionais de ordenamento florestal, dos planos diretores municipais, dos planos de gestão florestal e dos planos específicos de intervenção florestal, quando aplicável;

Resta saber em que termos estes critérios vinculam o ICNF, I.P. nas suas decisões.

Os planos diretores municipais (PDM)¹⁷, planos de gestão florestal (PGF) e aos planos específicos de intervenção florestal (PEIF)¹⁸, vinculam as entidades públicas e, imediata e diretamente, os particulares.

Já quanto aos PROF¹⁹, e dada a sua natureza programática de concretização da política florestal a nível regional, apenas vinculam as entidades públicas²⁰. Pelo que, a remissão feita na alínea a) do artigo 10.º, n.º 1 do RJAAR para os PROF permite que estes, sem serem diretamente aplicados, conformem decisivamente o sentido do ato, na medida em que devem ser *tomados em consideração*.

b) As disposições legais em matéria de ordenamento e exploração florestal, bem como de defesa da floresta contra agentes bióticos e abióticos, nomeadamente as disposições constantes do Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios e do Programa Operacional de Sanidade Florestal;

c) As medidas legais de concretização da política do ambiente, nomeadamente na área da conservação da natureza e biodiversidade, de proteção dos recursos hídricos e de avaliação de impacte e incidência ambiental;

d) As disposições legais em matéria de defesa dos solos agrícolas e dos aproveitamentos hidroagrícolas; e) As medidas de proteção de infraestruturas e equipamentos sociais e de salvaguarda do património cultural;

f) As normas decorrentes dos instrumentos de gestão territorial ou de servidões e restrições de utilidade pública aplicáveis;

g) Na normas aplicáveis em matéria de valorização da paisagem;

h) As normas e boas práticas de preparação de solo, bem como as condicionantes de técnicas de instalação, a publicar em portaria do membro do Governo responsável pela área das florestas.

¹⁷ Cf. artigo 3.º, n.º 2 do RJGT (Decreto-Lei n.º 80/2015).

¹⁸ Quanto a estes últimos, cf. Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “Florestas (Algumas Questões Jurídicas)”, 59, nota 46: “Estes planos, elaborados pelos interessados (entidades públicas, privadas ou comunitárias) e aprovados pelas entidades públicas competentes, são, a nosso ver, já não típicos planos setoriais, mas verdadeiros instrumentos jurídicos sui generis ou “atos-plano”, em que se integra uma componente muito importante de execução das suas disposições. (...) Parece-nos, por isso, que estes “planos” devem revestir eficácia direta e imediata perante os particulares, como se retira do disposto no artigo 6º, n.º 4, da Lei de Bases da Política Florestal, que determina serem estes planos obrigatórios para os seus destinatários, podendo, inclusivamente, a autoridade competente sub-rogar-se a estes para a sua execução (no mesmo sentido, cfr. o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto)”.

¹⁹ Os quais desenvolvem as opções e os objetivos estabelecidos na Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), cf. artigo 4.º, n.º 1 e artigo 6.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 65/2017

²⁰ Cf. artigo 3.º, n.º 1 do RJGT e artigo 4.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 65/2017. Não desenvolvendo nem problematizando a questão do artigo 3.º, n.º 3 do RJGT.

Para saber em que termos as disposições dos PROF devem ser tomadas em consideração pelo ICNF, I.C. devemos analisar o grau de determinação ou precisão de cada norma para aferir da sua vinculatividade, assim sendo, podemos ter quatro tipos de normas:

- a. Norma estratégica (mera diretiva): tem uma função de enquadramento que permite concretizações múltiplas;
- b. Norma preferencial: indica uma solução dominante (admitindo outras) que, a ser admitida, tem que se integrar globalmente nos objetivos daquela área. Não é legítimo retirar da norma uma impossibilidade absoluta de produção de um resultado;
- c. Norma precisa quanto ao fim mas discriminatória quanto ao conteúdo: há uma margem de concretização das opções do plano que é deixada largamente à análise do caso concreto;
- d. Norma com disposições totalmente precisas e determinadas: exclui a possibilidade de opção por uma solução diferente;

Apenas este último tipo de normas (totalmente claras, precisas e incondicionais) são direta e imediatamente aplicáveis aos particulares, vinculando as decisões do ICNF, I.P.

As demais normas, pela intrínseca margem de apreciação discricionária que deixam em aberto à Administração, necessitam de ser devidamente ponderadas em conjugação com as demais normas aplicáveis (e seus interesses subjacentes), na procura da harmonização prática de todos os interesses envolvidos. Pelo que, nestes casos, a fundamentação das decisões tomadas pela Administração é alvo de um dever reforçado de fundamentação, isto é, além de indicar os pressupostos de facto da ação que a norma enuncia em abstrato na hipótese, deve ainda indicar os interesses que foram alvo de ponderação e harmonização prática entre si — a motivação da decisão. Se este dever reforçado de fundamentação não for respeitado a decisão é inválida.

Nos pontos seguintes iremos analisar as normas da ENF e dos PROF relativas às áreas de eucalipto, bem como aferir da vinculatividade das normas dos PROF enquanto critérios de decisão das ações de (re)arborização.

Antes, porém, parece-nos necessário problematizar os PGF enquanto critérios de decisão, quando aplicáveis, e aferir da vinculatividade das áreas máximas para o eucalipto previstas no Anexo à Lei 77/2017.

Quanto aos PGF, e apesar do artigo 10.º, n.º 1 do RJAAR determinar que os mesmos são critérios de decisão, quando aplicáveis, é necessário ter em consideração que as ações de (re)arborização previstas

nos PGF são objeto de comunicação prévia e não de autorização, pelo que a serem critério de decisão de algo só o serão aquando de uma eventual avaliação aleatória, muitíssimo hipotética (lembremo-nos que apenas 20% das comunicações são objeto desta avaliação, cf. artigo 10.º, n.º 5 do RJAAR), da comunicação prévia (com prazo).

Como tal, é necessário perceber de que forma os PGF são aprovados e quais os critérios da sua aprovação. Nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2017²¹, os PGF são aprovados pelo ICNF, I.P., “que dispõe de um prazo de 30 dias para os apreciar” (cf. artigo 21.º, n.º 1), pelo que a sua elaboração cabe aos proprietários ou outros produtores florestais (salvo os casos previstos no n.º 1 e 2 do artigo 14.º), ou seja, não estamos perante um típico plano (regulamento administrativo), mas perante uma figura *sui generis* mais próxima de um *ato-plano* (sendo que as suas normas pressupõem a respetiva execução, desde que comunicada previamente). É de notar ainda que os PGF podem ser aprovados tacitamente (cf. artigo 21.º, n.º 6), bem como os pareceres devidos se consideram favoráveis quando não forem emitidos no prazo previsto para o efeito (cf. artigo 21.º, n.º 7).

Quanto aos critérios da sua aprovação, surgem-nos duas ordens de referência:

a) Os PROF: uma vez que os PGF são elaborados “de acordo com as orientações definidas no PROF” (cf. artigo 12.º, n.º 1), sendo que aos PROF apenas cabe a “indicação dos modelos gerais de silvicultura e de gestão de recursos florestais mais adequados” (cf. artigo 6.º, n.º 3, al. *c*); ou seja, estamos perante uma norma que indica um caminho preferencial, cuja vinculação será na tomada em consideração) e a definição das “orientações de gestão e de intervenção” (cf. artigo 6.º, n.º 4, al. *a*); que indica um caminho estratégico e nunca vinculativo);

Parece-nos que a força vinculativa dos PROF, enquanto critério de decisão do procedimento de aprovação dos PGF, reduz-se à mera tomada em consideração do seu conteúdo, pelo que as suas “orientações” serão alvo de um procedimento de ponderação e harmonização prática dos interesses subjacentes ao caso concreto.

b) “As opções de natureza económica contidas no PGF são determinadas livremente pelos titulares das áreas abrangidas.” (cf. artigo 12.º, n.º 2), isto é, a vontade dos privados: claramente estamos perante uma norma legal direta e imediatamente aplicável, pelo

²¹ Que procedeu à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro, que aprovou o Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de Âmbito Florestal.

que, enquanto os programas e planos procedem a uma identificação, hierarquização e harmonização prática dos interesses públicos subjacentes (cf. artigo 8.º, n.º 2 do RGIJT), este *ato-plano* dá primazia aos interesses económicos dos privados, pondo em causa a necessária primazia de interesses como a prevenção e minimização de riscos e proteção civil (cf. artigo 9.º, n.º 2 do RGIJT)

No que às áreas máximas²² diz respeito, apesar de apenas serem aplicadas às ações de arborização enquadradas num projeto de compensação²³, as mesmas têm força de lei, pelo que são diretamente aplicáveis aos particulares e não podem ser afastadas²⁴ pelo juízo levado a cabo pelo ICNF, I.P. aquando do procedimento de autorização destes projetos. Em todo o caso são parâmetros globais, logo dificilmente concretizáveis caso a caso.

Isto vale apesar da sua futura integração (concretização) nos PROF, pela qual poderíamos ser levados a crer que a sua vinculatividade se reduziria à mera tomada em consideração.

4. A Estratégia Nacional para as Florestas e o enquadramento dado ao eucalipto

A ENF é um programa sectorial²⁵ que “constitui o documento de referência estratégica do sector, de orientação para os planos sectoriais de nível regional e para os instrumentos de planeamento florestal.” (cf. artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 254/2009 — que aprovou o Código Florestal Português). Lembremo-nos que é “de acordo com os objetivos previstos na Estratégia Nacional para as Florestas” que os PROF estabelecem as normas específicas de utilização e exploração florestal (cf. artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 65/2017).

Vamos de seguida analisar a evolução dos objetivos estratégicos previstos para a floresta nacional no que aos eucaliptos diz respeito.

4.1. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006

Da análise da ENF, aprovada pela Resolução do Conselho de Mi-

²² Estabelecidas no Anexo à Lei n.º 77/2017.

²³ Os quais só poderão ter lugar nos anos posteriores à necessária incorporação do conteúdo dos PROF nos PDM respetivos (cf. artigos 3.º-A, n.º 6 e 3.º-B, n.º 2).

²⁴ Numa ponderação e harmonização prática de interesses envolvidos no caso concreto.

²⁵ Que vincula apenas as entidade públicas, cf. artigo 3.º, n.º 1 do RJGT.

nistros n.º 114/2006, podemos retirar as seguintes conclusões referentes ao eucalipto:

1. O eucalipto apresenta o maior índice de rendimento anual por hectare (relativamente ao pinhal e ao montado de sobro) — cf. Fig. 6 (Rendimento fundiário e empresarial anual para o pinhal, eucaliptal, montado de sobro e para algumas culturas agrícolas de sequeiro);
2. O eucalipto assiste a um aumento dos volumes explorados, mas menor do que seria expectável a partir do aumento da sua área, indicando quebra na produtividade — cf. Fig. 15 (Evolução da produção de madeira de pinheiro bravo e eucalipto).
3. Os eucaliptais estão associados a uma função dominante de produção lenhosa (enquanto que outros tipos de floresta demonstram uma vocação multifuncional, ex. montados de sobro, castanheiros...) ²⁶;
4. O Quadro 5 (Especialização do território. Áreas de ocupação previstas em 2030 (unidades de 10 mil hectares) prevê para 2030 que 600 mil hectares serão ocupados por eucaliptos no Continente, dos quais (e em função de regiões PROF) destacamos:
 - Centro Litoral: 110 mil ha
 - Pinhal Interior Sul: 30 mil ha
 - Pinhal Interior Norte: 40 mil ha
 - Dão-Lafões: 40 mil ha
 - Beira Interior Norte: inferior a 10 mil hectares
 - Beira Interior Sul: 30 mil

Devemos ter em consideração que estas áreas de especialização propostas têm por base o conceito de função dominante (áreas de produção lenhosa, de gestão multifuncional, costeiras, classificadas), sendo que no caso do eucalipto a função dominante é a produção lenhosa, pelo que podemos concluir que a área mais indicada para a produção lenhosa é o Centro Litoral.

5. A estratégia de adaptação às alterações climáticas ²⁷ tendo

²⁶ “Tipos de floresta como os carvalhais e outras folhosas, para além de interesse para a produção lenhosa, destacam-se na conservação do regime hídrico, da pesca e da biodiversidade. Uma nova especialização do território, que tenha em conta as previsíveis alterações climáticas e outras alterações de contexto, permitirá o mais eficiente aproveitamento das suas vocações naturais.”, cf. p. 20 da ENF.

²⁷ Na ENF é nos alertado para o facto de as previsões terem um elevado nível de incerteza.

- como horizonte uma especialização do território, passa por:
- no Litoral (Centro e Norte) prevê-se maior humidade e menos frio, o que aumenta a produtividade lenhosa, pelo que se adequa a espécies como o eucalipto ou pinheiro-bravo;
 - no resto do país prevê-se aumento da seca, o que diminui a aptidão para a produção lenhosa, pelo que se adequa uma floresta mais esclerofila (ex. sobreiro)
6. A longo prazo esta estratégia de especialização do território promoverá a realocização de espécies, tendo em vista: substituir, ao longo do tempo, muitos dos eucaliptais marginais por outros usos (ex. montados ou outras folhosas em sistemas multifuncionais); aumentar a produção do eucalipto nas áreas vocacionadas para a produção lenhosa. A promoção pública da realocização das espécies passa pela atribuição de direitos de plantação com base na produtividade de referência espacial.

4.2. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015

Da análise da ENF, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, podemos retirar as seguintes conclusões referentes ao eucalipto:

1. Identificação de intervalos para a extensão e composição da floresta que poderão ser alcançados em 2030: no caso do eucalipto, e considerando também a evolução recente da área desta espécie, a indicação que se dá é de manter a sua área, não obstante a arborização de novas áreas em zonas adaptadas à espécie e a reconversão de povoamentos instalados em condições ecológicas desajustadas;

2. A proposta de metas assenta numa perspetiva de evolução da floresta marcada por:

2.1. Diminuição gradual da taxa anual de área ardida entre 2010 e 2030, até atingir em 2030 e no cenário mais otimista, a meta de 0,8% ao ano para o pinheiro-bravo e eucalipto;

2.2. Aposta na florestação (de superfícies agrícolas marginais, matos e pastagens, cuja concretização seja devidamente enquadrada pelos PROF), por via da instalação de povoamentos e por via de regeneração natural, com a arborização de cerca de 12 mil por ano no cenário mais pessimista e de cerca de 22 mil hectares no cenário mais

otimista. No primeiro caso há uma redução dos valores da florestação verificados entre 1995 e 2010 em cerca de 50%. No caso do eucalipto, a arborização em zonas adaptadas à espécie e recorrendo a técnicas adequadas corresponde a valores que se situam entre os 45 mil e os 57 mil hectares;

2.3. A reconversão de povoamentos de eucalipto instalados em condições ecológicas desajustadas para a espécie, substituindo-os por espécies mais adaptadas às condições edafoclimáticas locais. As áreas a reverter situam -se entre os 25 e os 45 mil hectares, no cenário mínimo e no máximo, respetivamente. Estes valores correspondem sensivelmente, no primeiro caso, à manutenção da área de eucalipto reconvertida anualmente para outras espécies, avaliada a partir das matrizes de transição 1995-2010 do IFN6, e no segundo caso a um aumento em cerca de 80% desse valor;

3. O Quadro 12 (Áreas florestais por espécie para os cenários “mínimo” e “máximo”) prevê, a nível continental, uma variação entre 2010 e 2030, tanto no cenário mínimo como no cenário máximo²⁸, de 0% para a área de eucalipto, ou seja, tecnicamente mantêm-se os 812 mil hectares.

Confrontando as duas estratégias, concluímos que da ENF 2006 para a ENF 2015 existiu um aumento de 212 mil hectares de eucalipto, logo a partir de 2010. Pelo que, a ENF 2006 não cumpriu as suas metas de 600 mil hectares para 2030.

5. Os Programas Regionais de Ordenamento Florestal de 1.ª geração

A nossa análise dos PROF partiu do facto de, à data do começo desta investigação, apenas se encontrarem disponíveis para consulta no site do ICNF, I.P. os documentos relativos às propostas de revisão dos PROF Centro Litoral e Centro Interior.

Tendo em consideração que o âmbito territorial dos PROF foi alterado, por ordem do Despacho n.º 782/2014, a análise da revisão em curso e consequentes alterações teve que partir desse novo âmbito territorial dos PROF Centro Litoral e Centro Interior, mais concreta-

²⁸ “Projetou -se a situação em dois cenários — um cenário de evolução mínima e um cenário de evolução máxima da área florestal ao nível do Continente —, que correspondem a hipóteses diferentes no que diz respeito às variáveis «área ardida» «regeneração pós fogo», esforço de (re)arborização e controle de pragas/declínio”, cf. Introdução à ENF 2015.

mente dos concelhos abrangidos, para encontrar os PROF de 1.^a geração anteriormente aplicáveis aos mesmos concelhos. Assim sendo:

1. Aos concelhos agora enquadrados no PROF Centro Litoral, anteriormente eram aplicáveis os seguinte PROF de 1.^a geração:
 - Decreto-Regulamentar n.º 11/06 (PROF Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral)
 - Decreto-Regulamentar n.º 9/06 (PROF Pinhal Interior Norte)
 - Decreto-Regulamentar n.º 8/06 (PROF Pinhal Interior Sul)²⁹
 - Decreto-Regulamentar n.º 7/06 (PROF Dão-Lafões)
2. Aos concelhos agora enquadrados no PROF Centro Interior, anteriormente eram aplicáveis os seguinte PROF de 1.^a geração:
 - Decreto-Regulamentar n.º 12/06 (PROF Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Cova da Beira)
 - Decreto-Regulamentar n.º 10/06 (PROF Beira Interior Sul)

5.1. As metas de redução da área arborizada com eucalipto

Para a análise das metas de redução da área arborizada com eucalipto (apresentadas em forma de percentagem), e tendo em consideração que os referenciais se alteraram neste processo de revisão (isto é, enquanto que os PROF de 1.^a geração apresentavam a percentagem da área de eucalipto em função da área arborizada da região PROF, os PROF de 2.^a geração apresentam a percentagem da área de eucalipto em função da área total da região PROF) foi necessário reduzir tudo ao mesmo referencial: a área em hectares.

Como tal, seguem as metas de redução do eucalipto (PROF 1.^a geração), sendo que são apresentados os hectares de eucalipto previstos para os três períodos de tempo considerados:

1. No âmbito do (atual) PROF Centro Litoral:
 - Decreto-Regulamentar n.º 11/06 (PROF Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral): em 2010 é de 70684,76 ha, em 2025 é de 65972,44 ha e em 2045 é de 57221 ha
 - Decreto-Regulamentar n.º 9/06 (PROF Pinhal Interior Norte): em 2010 é de 44035,21 ha, em 2025 é de 40293,65 ha

²⁹ A única diferença é que o Concelho de Mação (cuja área total é de 39998 ha) não integra o âmbito do atual PROF Centro Litoral.

e em 2045 é de 36709,09 ha

- Decreto-Regulamentar n.º 8/06 (PROF Pinhal Interior Sul): em 2010 é de 18590,36 ha, em 2025 é de 22018,91 ha e em 2045 é de 26418,89 ha
- Decreto-Regulamentar n.º 7/06 (PROF Dão-Lafões): em 2010 é de 33625,69 ha, em 2025 é de 25619,56 ha e em 2045 é de 20050,09 ha
- Total: em 2010 é de 166936,02 ha, em 2025 é de 153904,56 ha e em 2045 é de 140399,07 ha
- Podemos concluir que de 2010 a 2045 as metas para o Centro Litoral preveem uma redução de 26536,95 ha da área arborizada com eucalipto, sendo que no total as áreas de eucalipto previstas são:
 - 2010: 166936,02 ha
 - 2025: 153904,56 ha
 - 2045: 140399,07 ha

2. No âmbito do (atual) PROF Centro Interior:

- Decreto-Regulamentar n.º 12/06 (PROF Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Cova da Beira): em 2010 é de 8322,53 ha, em 2025 é de 4287,36 ha e em 2045 é de 2837,23 ha
- Decreto-Regulamentar n.º 10/06 (PROF Beira Interior Sul): em 2010 é de 51574,48 ha, em 2025 é de 29310,50 ha e em 2045 é de 22413,91 ha
- Total: em 2010 é de 59897,01 ha, em 2025 é de 33597,86 ha e em 2045 é de 25251,14 ha
- Podemos concluir que de 2010 a 2045 as metas para o Centro Interior preveem uma redução de 34645,87 ha da área arborizada com eucalipto, sendo que no total as áreas de eucalipto previstas são:
 - 2010: 59897,01 ha
 - 2025: 33597,86 ha
 - 2045: 25251,14 ha

Tais metas não poderão nunca ser interpretadas como normas totalmente precisas e determinadas que levariam a uma decisão vinculada do ICNF, I.P. Pelo que, enquanto indicadoras de um objetivo (esse claro, redução do eucalipto), deverão ser tomadas em consideração pelo ICNF, I.F. aquando dos procedimentos de (re)arborização, podendo ser afastadas numa ponderação de interesses, havendo lugar a um dever reforçado de fundamentação.

5.2. A suspensão dessas metas pelas portarias n.º 62/2011 (por dois anos) e n.º 78/2013 (durante o procedimento de revisão dos PROF)

As metas de redução da área de eucalipto viram a sua eficácia suspensa, em primeiro lugar pela Portaria n.º 62/2011, que no seu artigo 2.º prevê a sua suspensão parcial (pelo prazo de dois anos), e mais tarde pela Portaria n.º 78/2013, que no seu artigo 3.º também prevê a sua suspensão parcial (durante o procedimento de revisão dos PROF).

Será que esta suspensão é sinal de uma mudança de estratégia? Um aprofundamento das metas de redução ou, pelo contrario, uma diminuição dessas metas, senão mesmo uma nova estratégia que passa pelo aumento da área de eucalipto?

6. A revisão dos PROF (de 2.ª Geração)

Ambas as portarias supra referidas, embora em tempos diferentes, além da suspensão supra referida, vieram determinar os factos relevantes justificativos da revisão dos PROF³⁰ (em cumprimento do artigo 24.º, n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 65/2017). Um desses factos é a necessidade de “adaptação das metas estabelecidas para as espécies produtoras de lenho e fruto de crescimento lento, em função do ritmo anual de arborização destas espécies”.

Em que termos os PROF em revisão enquadraram as metas de redução suspensas?

6.1. Enquadramento dos limites máximos previstos no RJAA

Em primeiro lugar, a revisão dos PROF veio concretizar no Anexo IV os limites máximos de área a ocupar por eucalipto em cada concelho da região PROF, para efeitos de aplicação do RJAA (da alteração

³⁰ Dos quais destacamos na Portaria n.º 62/2011: Publicação do relatório final do 5.º Inventário Florestal Nacional; Adaptação das metas estabelecidas para as espécies produtoras de lenho e fruto de crescimento lento, em função do ritmo anual de arborização destas espécies verificado nos últimos cinco anos; Integração do sector florestal no esforço nacional de equilíbrio económico-financeiro e de internacionalização da economia portuguesa. E na Portaria n.º 78/2013: Publicação dos resultados do 6.º Inventário Florestal Nacional; A necessidade de adaptar as metas estabelecidas para as espécies produtoras de lenho e fruto de crescimento lento, em função do ritmo anual de arborização destas espécies verificado no âmbito da execução do IV QCA.

operada pela Lei n.º 77/2017), mais concretamente, da possibilidade de se realizarem ações de arborização de eucalipto no âmbito dos projetos de compensação (cf. artigo 3.º-A, n.º 5, al. d) do RJAAR).

Ora, analisando tais limites máximos de eucalipto previsto por concelho (aqui tomados em consideração na área total da região PROF), concluímos que:

1. No âmbito do PROF Centro Litoral:
 - atualmente existem 254450 ha
 - limite máximo: 264657 ha
2. No âmbito do prof Centro Interior:
 - atualmente existem 52675 ha
 - limite máximo: 54183 ha

Estes limites são diretamente aplicáveis e por isso vinculativos da decisão a adotar pelo ICNF, I.P. aquando da aprovação dos projetos de compensação que preveem ações de arborização com eucalipto, tanto pelo facto da letra da norma se referir expressamente a “limites máximos”, como pelo facto dos mesmos resultarem de uma imposição legal (Lei n.º 77/2017).

6.2. As metas de redução da área de eucalipto ou as designadas “Tendência previsionais”

Quanto às metas de redução, a revisão dos PROF, no Anexo III, veio estabelecer as designadas “Tendências previsionais” (partindo de 2010, para os períodos de 2030 e 2050) dos “valores de percentagem de espaços florestais na superfície total da região PROF”, as quais discriminam as áreas de eucalipto para os horizontes previstos.

Como referimos anteriormente, a área de eucalipto nesta revisão é apresentada em percentagem em relação à área total da região PROF, contrariamente ao que aconteceu nos PROF de 1.ª geração (cuja área de eucalipto era apresentada em percentagem em relação à superfície arborizada), pelo que também que tivemos de reduzir a hectares.

As tendências previsionais para a área de eucalipto são:

1. No âmbito do PROF Centro Litoral:
 - 2010: 254486,17 ha
 - 2030: 251974,36 ha
 - 2050: 246818,53 ha
 - Redução: 7667,64 ha
2. No âmbito do PROF Centro Interior:
 - 2010: 52688,26 ha
 - 2030: 51723,17 ha

- 2050: 50275,52 ha
- Redução: 2412,74 ha

Também estas “*Tendências previsionais*” não poderão nunca ser interpretadas como normas totalmente precisas e determinadas que levariam a uma decisão vinculada do ICNF, I.P., a própria formulação indica a sua fragilidade vinculativa. Pelo que poderão ser afastadas se as exigências do caso concreto assim o determinarem.

6.3. Conclusões resultantes da comparação entre as áreas de eucalipto previstas nos PROF 1.^a geração e aquelas que resultam da sua revisão

1. O período temporal tomado como referência para as metas de redução dos eucaliptos alterou-se: apesar de começarem ambos em 2010, os PROF 1.^a geração reportam-se aos anos de 2025 e 2045, enquanto que os PROF 2.^a geração reportam-se aos anos de 2030 e 2050;
2. No caso do Centro Interior, as áreas de eucalipto apesar de aparentemente apresentarem uma diminuição no ano de 2010³¹ (de 59897,01 ha no primeiro PROF passam a 52688,26 ha nesta revisão), ao fim ao cabo as suas metas aumentaram em muito, isto porque no primeiro PROF a meta para 2045 era de 25251,14 ha, enquanto que a tendência previsional para 2050 na revisão é de 50275,52 ha, ou seja, existe um aumento de 25024,38 ha;
3. Já no caso do Centro Litoral, as áreas de eucalipto aumentaram a níveis muito superiores, uma vez que o PROF 1.^a geração previa em 2010 uma área de eucalipto de 166936,02 ha, no entanto o valor que nos é apresentado na atual revisão para o mesmo ano (como tal, a área efetivamente existente em 2010) é de 254486,17 ha, isto é, um aumento da área de eucalipto de 87550,15 ha;
4. Quando o aumento da área de eucalipto em todo o território nacional, entre 1995 e 2010, segundo o IFN6, foi apenas de 95000 ha;
5. Como se justifica o aumento da área de eucalipto referente ao ano de 2010 na área do Centro Litoral?

³¹ O valor apresentado para o ano de 2010 nos PROF 1.^a geração era um valor previsional, porque referente ao futuro, já o valor apresentado no PROF 2.^a geração é um valor determinado, porque referência ao passado.

6. Ou do aumento da área de eucalipto registado em todo o território nacional entre 1995 e 2010 (95000 ha), 87550,15 ha desse aumento ocorreu na área do Centro Litoral entre 2006 e 2010;
7. Ou se (re)arborizou a mais do que o previsto nas metas do 1.º PROF, e portanto, tais metas não foram aplicadas enquanto critério de decisão, ou sendo, foram posteriormente afastadas num juízo de ponderação de interesses;
8. Ou não se controlou: devido a uma mera comunicação prévia ou a um crescimento espontâneo não controlado (a chamada “regeneração natural” característica do eucalipto)³²;
9. E se tivermos em consideração um horizonte mais longo, maior é o aumento da área de eucalipto, isto porque no primeiro PROF relativo à área do Centro Litoral a meta para 2045 era de 140399,07 ha, enquanto que a tendência previsional para 2050 na sua revisão é de 246818,53 ha., ou seja, um aumento da área de eucalipto de 106419,46 ha;
10. Será que se mudou efetivamente de estratégia, e pretende-se agora um aumento efetivo da área eucaliptal, talvez numa lógica de especialização territorial, neste caso, de produção lenhosa nas áreas de maior produtividade³³?
11. Se compararmos novamente a evolução na ENF notamos que da ENF 2006 para a ENF 2015 existiu um aumento de 212 mil hectares de eucalipto, logo a partir de 2010.

³² Segundo Ernesto de Deus, doutorando sobre esta espécie no Instituto de Agronomia da Universidade de Lisboa, o eucalipto rebenta “quer através da base do tronco, quer ao longo do tronco”, e quando queimado, mesmo aparentando estar morto, “tem ainda uma grande probabilidade de sobreviver e de se recompor no espaço de alguns meses”. Além disso, “depois de o fogo passar por um eucaliptal, as cápsulas que estão na copa da árvore abrem-se uns dias após a passagem das chamas e largam todas as sementes (há milhares em cada indivíduo), que normalmente germinam assim que surgem as primeiras chuvas e um pouco de humidade”, cf. <<https://www.publico.pt/2017/08/04/sociedade/noticia/pedrogao-grande-rebentos-de-eucaliptos-ja-despontam-na-area-ardida-1781327>>.

³³ Nos termos da Figura 3 do Documento Estratégico D do PROF Centro Litoral, “A aplicação dos métodos preditivo e fitossociológico ao estudo do impacto dos cenários de alteração climática na aptidão produtiva do eucalipto fornece resultados com algumas diferenças. Apesar dessas diferenças, *no pior dos casos (cenário RCP 8.5 — ano 2050)* e em ambos os métodos, *a fração da superfície da região PROF com aptidão produtiva para o eucalipto classificada como “Boa” é sempre superior a 60%*. Isto é, apesar de se verificar uma *tendência para um impacto negativo das alterações climáticas na aptidão produtiva, a região PROF tenderá a continuar a ter uma área muito relevante para a produção de eucalipto em Portugal.*” (itálico nosso).

12. Pelo que, mais que concluir que a ENF 2006 não cumpriu as suas metas (de 600 mil hectares para 2030), podemos concluir pela falência da sua estratégia.
13. Talvez por isso os instrumentos (ENF e PROF) mais recentes sejam os mais viáveis e operacionais, em linha com o interesse de especialização do território.
14. Se assim é, o que é feito dos interesses públicos que inicialmente determinaram a necessidade de redução do eucalipto?
 - Proteção e manutenção da biodiversidade
 - Multifuncionalidade do mosaico florestal
 - Proteção das redes hidrográficas
 - Proteção dos ecossistemas
 - Controlo da erosão dos solos
 - Aumento da resiliência do território aos incêndios.

OBRIGAÇÕES E LIMITES RESULTANTES DA REGULAMENTAÇÃO DAS FLORESTAS EM PORTUGAL

DULCE LOPES

Breve Memória

O presente texto corresponde à memória da nossa intervenção, que visou dar resposta a algumas das questões colocadas no primeiro período de debate, que se revelou muito rico e participado.

Em especial debruçámo-nos sobre o papel dos municípios e de outras entidades públicas no que se refere à definição das regras de uso, ocupação e transformação do território em matéria florestal, seja analisando as regras *positivas* que têm sido ou devem ser incluídas nos planos municipais ou em outros planos e programas territoriais, seja colocando em evidência as *limitações* ao uso do solo que têm como finalidade a preservação e promoção da floresta.

É assim que estruturaremos o presente texto, integrando-nos no tema geral do painel em que inserimos a nossa intervenção (“Planeamento e obrigações florestais: PMDFCIS, PDMS, PROFS, gestão de combustível, condicionamentos à construção, arborização e rearborização”) e dando conta das principais alterações que foram aprovadas posteriormente¹ à data da ocorrência do Debate sobre Florestas e Legislação.

¹ No dia 21 de janeiro de 2019 foi publicado um conjunto de diplomas tendo como denominador comum as florestas. São eles, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2019, de 21 de janeiro, que aprova os projetos de prevenção estrutural contra incêndios, de restauro, conservação e valorização de habitats naturais e de educação ambiental em diversas áreas protegidas; o Decreto-Lei n.º 11/2019, de 21 de janeiro, que altera o regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e

Mas não sem antes darmos conta da importância de uma adequada regulação das florestas, que as compreenda na sua pluralidade e multifuncionalidade e que permita ajustar a protecção legal e dos instrumentos de planeamento às reais necessidades de tutela daquele bem.

De facto, as florestas são um recurso ambiental que se apresenta no plano legal e na consciência colectiva como um importante bem jurídico carecido de tutela, não só porque pode ser objecto de apropriação e de aproveitamento individualizado, mas também porque desempenha funções essenciais à preservação e promoção de um ambiente equilibrado.

Se esta inicial qualificação não suscita, actualmente, quaisquer dúvidas ou resistências, quando se trata de indagar qual a tutela que deve ser deferida a este específico bem jurídico, a comunhão de ideias quebra-se e, quando muito, consegue-se uma difícil convergência de posições. E isto porque, ao contrário do que acontece com outros bens jurídicos mais fluídos ou menos tangíveis como a água e o ar, as florestas (e, na mesma ordem de ideias, os solos), ao permitirem um domínio mais imediato e concreto pelo Homem, são tradicionalmente alvo de pretensões e intervenções que escapam de forma quase incontrolável às exigências de um “desenvolvimento sustentado”.

A intervenção das autoridades públicas torna-se, assim, essencial para permitir a conservação e desenvolvimento deste recurso. Como refere Gérard Buttoud, a política pública das florestas deve garantir que todas as utilizações florestais possam estar, ainda que de forma diferenciada, ao serviço de todos os utentes, de uma forma que garanta a perenidade dos recursos a longo prazo².

Se isto é assim em sede de princípio, a especial debilidade³ que

de intervenção de âmbito florestal; o Decreto-Lei n.º 12/2019, que altera o regime jurídico a que estão sujeitas, no território continental, as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies florestais; o Decreto-Lei n.º 13/2019, de 21 de janeiro, que altera as normas gerais aplicáveis à produção e comercialização de materiais florestais de reprodução utilizados para fins florestais; o Decreto-Lei n.º 14/2019, que clarifica os condicionalismos à edificação no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios e o Decreto-Lei n.º 15/2019, que cria o procedimento de identificação e reconhecimento de prédio rústico ou misto sem dono conhecido (prédio sem dono), e respetivo registo.

² Gérard BUTTOUD, *Les Politiques Forestières*, PUF, Paris, 1998, (Collection Que sais-je), 4-5.

³ Debilidade que se desdobra na desvitalização das florestas (a sua perda de qualidade), na desflorestação (correspondente à alteração permanente do uso de solos florestais, que são afectados a outros usos permanentes, tais como a agricultura, a pastagem, a edificação, a construção de infra-estruturas) e a na destruição das florestas (sem qualquer intenção, pelo menos declarada, de reafectação de usos).

as florestas têm demonstrado no nosso país, em especial em virtude dos incêndios florestais rurais, que têm ceifado vidas e destruído património, têm evidenciado uma incapacidade não apenas política mas também jurídica de compreender e regulamentar adequadamente os usos florestais no território.

1. Regulamentação “positiva” dos usos florestais

A regulamentação dos usos florestais encontra-se repartida por um conjunto amplo de instrumentos estratégicos (destaque-se a 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 jurídico⁴.

Se os primeiros são de natureza central e centralizada, aplicando-se a todo o território nacional, ao menos continental, já os últimos são quase por inerência dispersos cobrindo áreas territoriais diversas e sendo aprovados por entidades também elas distintas.

A necessidade de coordenação das várias intervenções de planeamento surge não apenas no âmbito interno do “sistema de gestão territorial” ou dos planos e programas que definem regras de uso, ocupação e transformação do solo — em especial os programas especiais, regionais e sectoriais e os programas e planos municipais e intermunicipais do território — mas também na relação entre este e regimes jurídicos especiais, nos quais são reguladas outras figuras de planeamento.

E a protecção jurídica das florestas é uma das áreas em que esta intersecção entre planos é evidente, uma vez que são identificados no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, que estabelece as medidas e as acções a desenvolver no âmbito do “sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios”, a elaboração de um plano nacional e de planos municipais ou intermunicipais de defesa da floresta contra incêndios (PMDFCI).

Dirigindo o nosso olhar para a complexidade dos instrumentos sectoriais de planeamento e programação do uso do solo previstos na

Sobre a situação em Portugal, cfr. Joaquim Sande SILVE, coord. editorial, *Proteger a Floresta — Incêndios, pragas e doenças, Árvores e Florestas de Portugal 08, Fundação Luso-Americana, Público, LPN, 2007.*

⁴ Para uma compilação recente destes instrumentos ao nível legislativo, cfr. a recente Coletânea de Legislação Florestal (Portugal Continental), de António Cândido de Oliveira, João Pinho, Rosário Alves, António Tavares e Joana Polónia-Gomes, AEDREL, ICNF, 2018.

legislação florestal ou relevantes para a sua aplicação, é mister mencionar ainda os “instrumentos de planeamento florestal”, que, na tipologia que deles é feita no Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro, inclui os planos regionais de ordenamento florestal (PROF), os planos de gestão florestal (PGF) e os planos específicos de intervenção florestal (PEIF).

Todos eles, de uma forma ou de outra, dentro do respectivo âmbito de intervenção e com efeitos jurídicos diferenciados, têm algo a dizer sobre a regulamentação do bem jurídico florestal. E se os PMD-FCI, como veremos *infra*, estabelecem essencialmente condicionalismos à edificação, de modo a promover o seu objectivo essencial de defesa das pessoas e bens contra incêndios, impedindo ou limitando a criação de novos focos de perigosidade, já os demais instrumentos de programação e de planeamento podem e nalguns casos devem integrar regras “positivas” de ocupação do solo para fins florestais⁵.

Tradicionalmente, porém, esta *função positiva* dos instrumentos de planeamento não tem sido de fácil implementação no nosso ordenamento jurídico. Desde logo porque as disposições dos instrumentos de planeamento (sejam eles regionais⁶ ou municipais) têm dado prevalência à regulamentação das *condições de edificabilidade* em solo urbano mas também em solo rústico.

De facto, o que é particularmente visível nos planos municipais de primeira mas também de segunda geração, é a pouca atenção que eles deferiram e ainda deferem à regulamentação do solo rústico. Ape-

⁵ Os PGF e aos PEIF têm particularidades que lhes conferem aptidão para produzir efeitos diretos em relação aos seus destinatários na medida em que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 16/2009, executam as orientações dos PROF [cfr. alínea a) do n.º 5 do artigo 4.º referido], correspondendo, assim, a planos mais concretos, voltados para a administração e gestão florestal, e contendo normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais.

Note-se, porém, que eles não são instrumentos de gestão territorial (ainda que devam obediência a estes, sob pena de nulidade), mas devem ser respeitados pelos proprietários dos terrenos neles incluídos ou responsáveis pela sua gestão, sendo eles que os elaboram, submetendo-os posteriormente a aprovação do ICNF.

⁶ Veja-se designadamente como no Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, de 2 de Agosto, as menções “normativas” às florestas, que não se traduzem apenas na caracterização daquele bem e na sua importância são escassas. Há referência a sistemas florestais e várias normas promocionais, que apenas fixam grandes objectivos que devem ser prosseguidos pelos planos municipais: por exemplo, a promoção da conservação de culturas tradicionais, a promoção de faixas de conservação de habitats litorais com floresta mediterrânica e, genericamente, a ordenação dos espaços rurais.

sar de neles constar a indicação e marcação das áreas afectas a usos florestais (espaços florestais), como o exige o artigo 14.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, em vez de uma regulamentação das vocações próprias daqueles espaços, tendo por base o “mais adequado aproveitamento do solo vivo e dos demais recursos e das condições biofísicas que garantem a sua fertilidade” (artigo 19.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto), aqueles planos municipais centravam-se na definição dos outros usos e edificações que, não obstante de forma limitada, continuam a ser admitidos em espaços florestais (artigo 19.º, n.º 5 daquele Decreto Regulamentar).

Assim, mais do que regular o uso dominante (o uso florestal) os planos municipais regulavam de forma bem mais extensa os usos complementares e compatíveis àquele (habitação, turismo, armazéns para fins rurais, indústria ligada à transformação florestal local, etc.).

De tal forma que, mesmo os planos municipais que procedem ao desdobramento dos espaços florestais em duas ou mais das subcategorias de uso do solo (as subcategorias previstas pelo legislador são as de espaços florestais de produção, de proteção ou conservação, espaços ocupados por sistemas silvopastoris ou mistos de uso silvícola e agrícola, e espaços florestais com funções predominantes de recreio e valorização da paisagem), pouco ou nada especificavam quanto às normas aplicáveis a cada um deles, de tal forma que, para além da finalidade geral dos espaços, pouco se sabia do seu estatuto jurídico. Em regra, portanto, eram espaços delimitados apenas para integrar no nível de planeamento municipal a tipologia de espaços florestais que resultava dos PROF (de primeira geração), sem dela retirar quaisquer ou, pelo menos, relevantes consequências práticas.

Do ponto de vista doutrinal discutia-se mesmo se os municípios teriam competência para formular opções próprias de planeamento dos espaços rústicos, para fins florestais (mas também agrícolas ou outros). Em especial foi objeto de parecer jurídico emitido por Paula Teixeira da Cruz, João Braga da Cunha e Sophia Caetano Martin (em 14 de Junho de 2011), a questão de saber se os planos diretores municipais podiam incluir normas impositivas relativas a espécies florestais a utilizar em ações de arborização e re-arborização, restringindo por exemplo a plantação do eucalipto. Nele se entendeu que nem a Constituição, nem a Lei deferiam competências nesta matéria aos municípios, pelo que estes estavam impedidos de formular opções não previstas em PROF e desenhar regras jurídicas inovadoras.

Devemos dizer que nunca concordámos com esta visão limitada das competências de ordenamento e planeamento municipal, uma vez que a possibilidade de definição de categorias e subcategorias de uso do solo rústico, incluindo o florestal, necessariamente incluía a definição das principais medidas tendentes à sua ocupação. Sendo que a inclusão de medidas restritivas e proibitivas necessariamente dependia da adução de uma cabal fundamentação da sua necessidade em cada área concreta abrangida pelo plano, que não devia contrariar o disposto nos PROF, mas que poderia ir para além do neles previsto, preenchendo algumas das suas, por vezes deliberadas ou necessárias, impreviões.

Mas, de facto, a partir do momento em que algumas das disposições mais orientadoras dos PROF de primeira geração, que definiam metas de florestação, foram suspensas (pela Portaria n.º 62/2011, de 2 de Fevereiro, pelo prazo de dois anos e pela Portaria n.º 78/2013, de 19 de Fevereiro, durante o procedimento de revisão dos PROF), pouco ou nada de substancial passou a ser incluído nos planos municipais para integração destes PROF e, talvez por isso, poucas reflexões e disposições sobre florestas foram especificamente pensadas e delineadas.

E tanto assim é que, com a aprovação da revisão dos novos PROF, a que aludiremos, foi igualmente publicada a Portaria 51/2019, de 12 de Fevereiro que, em cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2018, de 6 de Setembro, veio identificar as normas dos planos municipais incompatíveis com os PROF do Centro Litoral, de Entre Douro e Minho, de Trás-os-Montes e Alto Douro e do Centro Litoral, determinando os prazos e as formas da sua atualização. Curiosamente as normas dos planos municipais incompatíveis com as dos PROF que aí foram identificadas foram apenas as que estabelecem as áreas a partir das quais as explorações florestais estão sujeitas à elaboração obrigatória de PGF, o que indicia que, em grande medida, as normas dos planos municipais eram inócuas ou neutras face às opções florestais previstas nos PROF.

Com a excepção do Plano Director Municipal de Águeda, onde se identificou como incompatível com o PROF do Centro Litoral a disposição geral segundo a qual “No Espaço Florestal não é permitida a alteração da composição em povoamentos dominados por espécies autóctones de ocorrência rara ou em galerias ribeirinhas, designadamente em vidoeiros, carvalhais, freixiais, amiais, salgueirais, olmedos e choupais, e ainda em soutos e castinçais” a qual foi considerada incompatível com a regra constante do regulamento do PROF, no seu artigo 13.º, n.ºs 2 e 3, para a alteração das espécies. Não que uma norma desta natureza não pudesse ser estabelecida naquele plano mu-

nicipal, apenas que tal como se encontrava redigida, não se compatibilizada com as opções delineadas no PROF superveniente.

Esta situação tenderá a ser alterada progressivamente. Hoje, com a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, e com o regime jurídico da estruturação fundiária para fins agrícolas e florestais (Lei n.º 111/2015, de 27 de Agosto) é claro o papel que os planos municipais têm no ordenamento rural, seja na própria reconfiguração do espaço rústico (pense-se, por exemplo nos planos de intervenção em espaço rústico ou nos emparcelamentos simples), seja na identificação e valorização das suas potencialidades (delimitação de florestas de proteção, produção e conservação, por exemplo e respectivas regras, demarcação de corredores ecológicos, interligação destes espaços com a estrutura ecológica municipal)⁷, de acordo com o princípio da função social do solo, qualquer que este seja.

E assumimos que com a recente revisão dos PROF que, de vinte e um, passaram a sete [foram publicados no dia 12 de Fevereiro, o PROF de Lisboa e Vale do Tejo (Portaria n.º 52/2019), o PROF do Algarve (Portaria n.º 53/2019), o PROF do Alentejo (Portaria n.º 54/2019), o PROF do Centro Interior (Portaria n.º 55/2019), o PROF do Centro Litoral (Portaria n.º 56/2019), o PROF de Trás os Motes e Alto Douro (Portaria n.º 57/2019) e o PROF de entre Douro e Minho (Portaria n.º

⁷ Não estamos porém a pensar em regras de gestão referentes às regras de plantação, proteção e corte de determinadas espécies ou as relativas aos tipos de desportos ou atividades de fruição admitidos na floresta –, normas essas cujo local adequado para constarem eram, precisamente, os planos (hoje, programas) setoriais, não fazendo qualquer sentido obrigar à sua integração nos planos municipais por não serem estes os instrumentos de planeamento adequados para o efeito: por um lado, porque este tipo de normas de gestão não se coadunava com o conteúdo material dos planos municipais, tendo em conta a função que eles desempenham no sistema de gestão territorial; por outro lado, porque não eram os municípios as entidades competentes para a garantia e controlo do cumprimento destas normas, nem fazia sentido que a gestão das referidas áreas fosse feita pelas entidades por elas responsáveis a partir de um plano municipal [cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA / Dulce LOPES, *Florestas, (algumas questões jurídicas)*, Coimbra: Almedina, 2018, 17 e s.]. Se dúvidas existiam quanto a esta diferenciação relativamente à distinta vinculatividade das normas dos PROF, o Decreto-Lei n.º 11/2019 veio esclarecê-la no seu artigo 4.º ao dispor o seguinte: “5 — Os PROF vinculam ainda, direta e imediatamente os particulares relativamente: a) À elaboração dos planos de gestão florestal; b) *Às normas de intervenção nos espaços florestais*; c) Aos limites de área a ocupar por eucalipto” (itálico nosso). Ou seja, quanto a estes aspectos específicos os PROF passam a deter uma força jurídica suplementar aos demais planos sectoriais, vinculando imediatamente os privados (por exemplo os titulares de áreas que devem ser objecto de PGF), e não apenas as entidades públicas.

58/2019)], se poderá criar uma nova dinâmica de identificação das funções a desenvolver, das espécies a privilegiar e do modo como se promove o cumprimento das metas previsionais a atingir, seja através de acções públicas, seja por intermédio do controlo de actividades privadas.

Isto aliado ao facto de as competências do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., em matéria de autorização e comunicação prévia da autorização e comunicação prévia das acções de arborização e rearborização, terem sido, de acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de Julho (alterado pelo Decreto-Lei n.º 12/2019, de 21 de Janeiro), transferidas para os Municípios⁸ que, assim, passam a ter de analisar e aplicar as regras sobre ocupação florestal, como sejam as “normas legais, regulamentares e técnicas de silvicultura e demais disposições orientadoras dos programas regionais de ordenamento florestal, dos planos directores municipais, dos planos de gestão florestal e dos planos específicos de intervenção florestal, quando aplicável”⁹.

Ou seja, é *possível, desejável e devido* que se definam regras para ocupação de espaços florestais e se promova essa mesma ocupação, de uma forma que seja adaptada às condições edofoclimáticas e que, ao mesmo tempo, corresponda o mais possível a um aproveitamento económico adequado e sustentável dos solos.

De facto, não há que olvidar que a maioria dos prédios florestais se encontram em propriedade privada¹⁰, pelo que é necessário definir aptidões do solo e regras para o efeito que, ao mesmo tempo que preservam as condições ambientais e aumentem a sua resiliência,

⁸ Desde que os planos regionais de ordenamento florestal tenham sido vertidos, na medida em que tal seja exigível, para o plano director municipal respetivo e o município disponha de um gabinete técnico florestal (ou, admite-se, disponha, conjuntamente com outros municípios de um gabinete técnico intermunicipal).

⁹ Para além das disposições legais em matéria de ordenamento e exploração florestal, das medidas legais de concretização da política do ambiente, de defesa dos solos agrícolas e dos aproveitamentos hidroagrícolas, de protecção de infraestruturas e equipamentos sociais e de salvaguarda do património cultural, das normas decorrentes dos instrumentos de gestão territorial ou de servidões e restrições de utilidade pública aplicáveis e das normas e boas práticas de preparação de solo, nos termos do artigo 10.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 96/2013.

¹⁰ A propriedade florestal é maioritariamente privada, com 2,8 milhões de hectares, ou seja, 84,2% da área total detida por pequenos proprietários de cariz familiar dos quais 6,5% são pertencentes a empresas industriais. As áreas públicas correspondem a 15,8% do total, dos quais apenas 2% (a menor percentagem da Europa) são do domínio privado do Estado. Cfr. <<https://www.pefc.pt/certificacao-gfs/introducao/floresta-portuguesa>>, actualização em fevereiro de 2019.

permitam aos proprietários, individual (directa ou através de arrendamentos ruais), associativamente (por exemplo através da criação de zonas de intervenção florestal) ou empresarialmente (designadamente por intermédio de entidades de gestão florestal ou de fundos, como o Fundo Floresta Atlântica), obter alguns proveitos das áreas florestais, de modo a que se possam interessar de novo ou em definitivo pela sua conservação, gestão e valorização.

Acentue-se, porém, que definir regras de uso, ocupação e transformação do solo para fins florestais não equivale a impor uma efectiva utilização do solo para essas finalidades. O que significa que os solos podem, salvo se forem sujeitos a *níveis adicionais de regulamentação jurídica*, manter-se sem a efectiva ocupação para eles delineada nos instrumentos aplicáveis, seja nos PROF, seja nos planos municipais. O que significará, afinal, o persistente abandono dos solos florestais e uma não aproximação às metas previsionais de florestação e de redução das áreas de eucalipto, na medida em que este continuará a grassar em face da ausência da gestão das áreas por este inicialmente ocupadas.

Por entre os mecanismos jurídicos que podem impor a utilização de solos florestais assinalem-se os já referidos planos de gestão florestal, bem como as situações abrangidas por emparcelamentos simples e integrais ou pelo tradicional regime florestal parcial¹¹. Também a Constituição da República Portuguesa prevê, no artigo 88.º, a possibilidade de expropriação, arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições a definir por lei, de meios de produção em abandono, o que pode servir como mecanismo de última linha para a afectação de prédios ao uso florestal. Em consequência desta abertura constitucional, aliada à previsão de que as terras sem dono conhecido consideram-se do património do Estado (artigo 1345.º do Código Civil), foi aprovado recentemente o Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de Janeiro, que permite o registo de aquisição provisório (e passados quinze anos) definitivo destes prédios a favor do Estado, que, assim, os pode administrar¹².

São, ainda assim, limitados os casos em que se impõe a utilização do solo florestal aos seus proprietários, quando estes sejam entidades privadas, o que deve corresponder à regra num Estado democrático de

¹¹ Note-se que as proibições de corte de certas espécies florestais como o sobreiro, a azinheira e o azevinho espontâneo não têm, pelo menos não directamente, ligada uma imposição da sua gestão e aproveitamento, apenas da sua não destruição.

¹² Já antes havia sido aprovada a Lei n.º 152/2015, de 14 de setembro, com um objecto similar, mas que teve curta duração e ainda menor eficácia.

direito. Em qualquer caso, podem e devem adoptar-se mecanismos de variada natureza (urbanística, fiscal, financeira, etc.) que estimulem um efectivo aproveitamento do solo para fins florestais, de modo a que este possa cumprir sua vocação, e desincentivem o seu abandono que, nesta matéria, é “a raiz de todos os males”.

2. Regulamentação “negativa” dos usos florestais

Por esta regulamentação negativa queremos aludir — alusão que faremos, como fizemos na nossa intervenção oral, sucintamente — a um conjunto de medidas que limitam o uso do solo tendo por motivo a sua (prévia, actual ou possível) ocupação florestal¹³. De facto, não é difícil encontrar legislação que estabelece condicionantes ao uso do solo decorrentes da existência (ou preexistência) de ocupação florestal.

Algumas destas limitações prendem-se com as situações frequentes de incêndios florestais que flagelam o nosso país. De facto, o Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 34/99, de 5 de Fevereiro, resulta a impossibilidade de realização de acções urbanísticas e outras em terrenos com povoamentos florestais não incluídos em espaços classificados em planos municipais de ordenamento do território como “urbanos, urbanizáveis ou industriais” ou em terrenos não abrangidos por planos municipais de ordenamento eficazes¹⁴, pelo prazo de 10 anos. No entanto, permite derrogações a

¹³ A circunstância de se proibir ou limitar a plantação de certas espécies florestais, como os eucaliptos e acácias, acabará hoje por ser um reverso das medidas de planeamento assinaladas no ponto 1 do presente texto. Não obstante, há disposições legislativas que há muito se aplicam a esta matéria, mesmo na ausência destas disposições. Apenas para referir algumas mais antigas, cfr. a Lei n.º 1951, de 9 de Março de 1937, estabeleceu, sob pena de contravenção e de arrancamento das mesmas, a plantação de sementeiras ou acácias a menos de 20 metros de distância de terrenos cultivados e a menos de 40 metros de nascentes, terras de cultura de regadio, muros e prédios urbanos, salvo se entre umas e outros mediar um curso de água, estrada ou desnível de mais de 4 metros, normas estas que o Decreto-Lei n.º 28039, de 14 de Setembro de 1937, veio alterar parcialmente, limitando o seu âmbito de aplicação, desenhado em termos considerados excessivos. Assim, abrangeu apenas o ailanto e a acácia mimosa, mas não os outros tipos de acácias, por não prejudicarem culturas vizinhas mais do que outro tipo de árvores e reduziu de 40 para 30 metros a distância relativamente a nascentes.

¹⁴ O artigo 1.º, n.º 4, complementa esta obrigação de *non facere* (imobilização) ao proibir que, no prazo de dez anos a contar da ocorrência do incêndio, não possam ser revistas ou alteradas as disposições dos planos municipais de ordenamento do território no sentido de admitir a ocupação urbanística dessas áreas. Da mesma forma, o n.º 7.º do mesmo artigo comina com nulidade quaisquer actos administrativos praticados em violação desta imposição.

esta regra, caso não haja, *comprovadamente*, relação entre a causa do incêndio e os interessados ou transmitentes, o que, ainda que cumpra os objectivos legislativos, lança incerteza sobre os efeitos dissuasores daquela medida.

Também o Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 155/2004, de 30 de junho, prevê, caso os trâmites nele previstos de protecção ao sobreiro e azinheira não sejam cumpridos, inibições e proibições bastante gravosas, desde logo a inedificabilidade pelo prazo alargado de 25 anos (artigos 4.º e 5.º).

Outras limitações, mais recentes, previstas no sistema de defesa da floresta contra incêndios, relacionam-se com as edificações a construir ou ampliar fora de áreas edificadas consolidadas (Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, alterado por último pelo Decreto-Lei n.º 14/2019, de 21 de Janeiro), de modo a evitar que possam criar ou aumentar focos de perigosidade em caso de incêndios rurais.

Estes condicionamentos legais são aqueles que, na nossa perspectiva, mais têm permitido controlar a ocupação urbanística em áreas rústicas, na medida em que, sendo limitações apreciadas em sede de procedimentos de gestão urbanística, têm subjacente todo um processo de análise interna e externa (através da emissão de parecer) com um desfecho informado e concreto sobre as condições de ocupação do solo. Porém, na medida em que nas áreas classificadas na cartografia de perigosidade de incêndio rural definida em plano municipal de defesa da floresta (PMDFCI) como de média, baixa e muito baixa perigosidade, é necessário que se garanta a distância à estrema da propriedade de uma faixa de protecção nunca inferior a 50 m, quando confinantes com terrenos ocupados com floresta, matos ou pastagens naturais, ou outra dimensão definida naquele plano quando inseridas ou confinantes com outras ocupações, tal tem promovido em alguns casos um desmate e reocupação de espaços previamente florestados, de modo a que se apliquem critérios de distanciamento à estrema mais favoráveis e viabilizadores da sua ocupação urbanística. O que em certa medida pode contrariar a intenção de florestação resultante da “regulamentação positiva” a que nos referimos *supra*.

Notas conclusivas

A regulamentação das florestas em Portugal é cheia de contradições. A profusão de medidas legislativas e de planeamento que têm como objecto a ocupação florestal e a sua interligação com outros usos do solo mostram como um bem jurídico tão diverso não consegue ser

analisado unidimensionalmente, sendo necessário conjugar exigências ambientais, urbanísticas, agrícolas e especificamente florestais. É importante cruzar todas estas exigências e analisar o modo como as mesmas se têm vindo a concretizar na prática, de modo a aferir, afinal, qual a relação adequada entre Florestas e Legislação. Precisamente o objecto do nosso Debate.

PLANEAMENTO E EXECUÇÃO DOS PLANOS NOS ESPAÇOS FLORESTAIS

LUSITANO DOS SANTOS

Introdução

Quando, num dia quente de finais de Outubro de 2018, recebi um telefonema a convidar-me para participar como orador num debate sobre “Florestas e Legislação: Que Futuro?”, organizado em Oliveira do Hospital pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, num impulso, sem muito pensar, aceitei.

Era numa sexta-feira porque, como habitualmente às sextas, estava a tratar da Quinta do Forno, na Bairrada.

Na segunda-feira seguinte apercebi-me da minha irresponsabilidade: eu, engenheiro civil de formação de base e urbanista de especialidade, aceitar falar de florestas? Para dizer o quê? Fiquei ansioso e preocupado, sem poder esclarecer as dúvidas e as questões porque quem me convidara estava ausente, em serviço, no Brasil. Sabia que me iria ser enviado um convite formal com o programa previsto para o debate e aguardar.

No dia 13 de Novembro, quando recebi o programa, verifiquei que iria participar no tema “2. Planeamento e obrigações florestais: PDMFCI, PDM, PROF...”.

Fiquei um pouco mais tranquilo. Planeamento era a minha actividade, quer como docente universitário, quer como profissional urbanista. Fui responsável pela elaboração de vários planos directores municipais, entre os quais a revisão do PDM de Oliveira do Hospital

onde coordenei, na qualidade de investigador do Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da Universidade de Coimbra, o trabalho de uma equipa interna.

Anteriormente, tinha participado na elaboração do Plano de Figueiró dos Vinhos”, concluído em Janeiro de 1971 e iniciado ao abrigo do Decreto-lei n.º 33:921 de 21 de Setembro de 1944. Embora este decreto-lei não autorizasse as câmaras municipais a mandar elaborar planos concelhios, o Presidente da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos concordou que o “plano geral de urbanização e expansão” a elaborar para a vila abrangesse a totalidade do concelho.

No contexto deste trabalho contactei pela primeira vez com as questões florestais. Com efeito, o plano concelhio, para além da “Planta de Estrutura Viária, Zonamento e Equipamento” e diversas outras questões, previa duas propostas respeitantes às “zonas florestais”: uma “Proposta de Ordenamento Florestal” e uma “Planta de Protecção Florestal”. O plano concelhio veio a ser aprovado, já depois do 25 de Abril de 1974, pela então Direcção Geral do Planeamento Urbanístico.

Depois disso, durante a fase de elaboração dos Planos Directores Municipais ditos de primeira geração, sempre entendi que as questões agrícolas e florestais deveriam ser mais aprofundadas, traduzindo até eventuais opções políticas dos municípios.

A questão dos espaços florestais suscitava sempre muita discussão aquando da redacção dos regulamentos. Era para todos nós muito evidente que não bastava definir apenas as “Ocupações e utilizações interditas, condicionadas e permitidas” e o “Regime de edificabilidade e estacionamento”.

Esta inquietação traduzia-se apenas pela interdição de “destruição da camada arável do solo” e da “alteração do relevo natural...”. Contudo, nada se avançava quanto a práticas florestais.

Da minha experiência profissional só recorro um caso, o Plano Director Municipal da Mealhada, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/94 de 30 de Julho, em que a Câmara Municipal, preocupada com a discussão em torno da plantação de eucaliptos, deliberou incluir no regulamento um parágrafo determinando que nos espaços florestais apenas fossem permitidas as “acções de repovoamento florestal desde que com a aplicação de técnicas culturais não degradantes dos recursos naturais” (Artigo 21.º n.º 2).

Esta deliberação manteve-se na revisão do PDM aprovada pelo Aviso n.º 4234/2015 de 20 de Abril, determinando agora que nos espaços florestais fosse permitida apenas a “Arborização e rearbori-

zação, de espécies de árvores florestais e modelos de silvicultura que constem do Plano Regional de Ordenamento Florestal” (alínea *g*) do Artigo 15.º).

O estudo aprofundado das questões levantadas pela floresta e pelo seu planeamento e gestão concretizou-se, a partir de 2006, durante os trabalhos de revisão do Plano Director Municipal de Oliveira do Hospital quando:

- acompanhamos, nas suas sucessivas versões, os trabalhos do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios, elaborado pelo Gabinete Técnico Florestal criado para o efeito pela Câmara Municipal, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 124/2006 de 26 de Junho, que criou o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (alterado, durante o período de revisão do plano, em 2009 e em 2011) e cujas disposições foram incluídas no PDM;
- transpusemos para o PDM as peças gráficas do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte (PROF PIN) aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 9/2006, de 19 de Julho;
- acompanhei a constituição da Zona de Intervenção Florestal (ZIF) de Alva e Alvôco, criada pela Portaria n.º 1357/2006 de 30 de Novembro, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 127/2005 de 5 de Agosto.

O aprofundar do estudo das questões florestais só veio contribuir para revelar a complexidade dos problemas relacionados com a floresta e, embora sendo eu próprio um pequeno proprietário florestal, as grandes questões continuaram quase minhas desconhecidas.

Foi a catástrofe provocada pelos incêndios florestais de 15 e 16 de Outubro de 2017 que me levou, em conjunto com outros proprietários florestais, a estudar a legislação respeitante às duas novas “pessoas colectivas de direito privado”, criadas antes e depois desses incêndios, com o objectivo de fomentar a gestão florestal conjunta em áreas de minifúndio.

A estas pessoas colectivas cabe a elaboração do “plano de gestão florestal” das propriedades sob sua gestão que, depois de aprovado pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), devem executar.

Enriquecido com estes conhecimentos e motivado pelas preocupações relativas aos espaços florestais dos PDM, enquanto urbanista, decidi preparar a minha intervenção estudando também a legislação respeitante ao planeamento florestal. Esse conhecimento, além de

complementar a minha formação, facultaria uma visão mais abrangente da problemática, que acabou, por arrasto, por ser enriquecida com o estudo das diversas políticas florestais.

Essa perspectiva traduz-se no título desta comunicação: “Planeamento e execução dos planos nos espaços florestais”.

A satisfação, o prazer e a aprendizagem que este trabalho me trouxe, apesar do enorme esforço que requereu em função do escasso tempo de que dispus, foi imensa. Por essa razão quero deixar aqui expresso o meu profundo agradecimento à Professora Doutora Maria João Madeira Antunes pelo convite que me fez.

O trabalho que agora se apresenta, para além desta introdução, bibliografia e anexos, é constituído pelas seguintes três partes:

- Regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal;
- Execução dos planos florestais;
- Prática da execução dos planos florestais: um caso em curso.

As duas primeiras partes resultam do estudo da legislação respectiva cuja evolução histórica se apresenta criticamente e em ambas as partes, num capítulo denominado “Leis e Legisladores”.

No segundo capítulo da primeira parte, intitulado “Figuras de Plano” apresentam-se a “Definição” e o “Processo de elaboração e execução” das três figuras definidas no “regime jurídico”, a saber: os programas regionais de ordenamento florestal (PROF), os planos de gestão florestal (PGF) e os planos específicos de intervenção florestal (PEIF).

Os processos de elaboração e execução apresentam-se sintetizados em tabelas, que permitem uma visão abrangente e uma mais fácil leitura. Como complemento são apresentadas observações relativas a algumas fases que se julgou merecerem reflexão.

Faz-se ainda uma referência ao plano regional de ordenamento florestal do Pinhal Interior Norte (PROF-PIN), ilustrando, com três figuras, este tipo de plano.

A segunda parte, para além do citado capítulo respeitante à evolução histórica da legislação, consta ainda dos três seguintes capítulos:

- Sistemas de gestão florestal sustentável;
- Zonas de intervenção florestal (ZIF);
- Regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF) e das unidades de gestão florestal (UGF).

Quando se fala hoje de execução dos planos não se pode ignorar a gestão florestal sustentável. Decidiu-se portanto acrescentar um capítulo sobre esta problemática, introduzida em Portugal pela Norma Portuguesa NP 4406.

Com o objectivo, entre outros, de promover a gestão florestal sustentável conjunta em áreas de minifúndio, foram criadas em 2005 as zonas de intervenção florestal (ZIF). Pode considerar-se a primeira deliberação governamental efectiva no domínio da execução dos planos. Impunha-se, portanto, referi-las, não para analisar o trabalho desenvolvido ao longo dos seus 13 anos de actividade, mas com o objectivo de as definir, ilustrar com a apresentação de um caso (a ZIF n.º 1) e retirar ensinamentos para o futuro.

Finalmente o terceiro capítulo diz respeito às entidades de gestão florestal (EGF) e às unidades de gestão florestal (UGF) criadas em 2017 com o mesmo objectivo das ZIF: promover a gestão florestal sustentável conjunta em áreas de minifúndio, agora por iniciativa dos proprietários ou produtores florestais.

O processo de instrução dos pedidos de reconhecimento apresenta-se, tal como no caso dos planos, listado em tabelas. A tabela respeitante às UGF inclui ainda, para comparação, os requisitos que, sendo exigidos no reconhecimento das EGF são dispensados nas UGF.

A terceira parte apresenta a experiência vivida pelo citado grupo de proprietários florestais que, atingidos pelos incêndios de 2017, se dispuseram a “recuperar o potencial produtivo das suas áreas ardidas” decidindo criar uma entidade de gestão florestal, EGF, a pessoa colectiva de direito privado criada a 12 de Junho de 2017.

É um relato das tarefas efectuadas com a criação da EGF (que ainda não estão terminadas), também sintetizado numa tabela denominada Linha do Tempo. Evidencia que os requisitos são muitos, complexos e demorados.

Para além disso apresenta-se ainda uma síntese do plano de actividades previsto para 2019 e discutem-se dois aspectos que o processo de criação da EGF veio mostrar fundamentais: a questão da dispersão das propriedades e a questão da sua viabilidade económica.

1. Regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal (RJPOGIAF)

1.1. Leis e legisladores

Importa fazer uma breve retrospectiva histórica da legislação publicada respeitante à floresta, neste caso no que diz respeito à questão do seu ordenamento e gestão. Só assim se pode ter uma visão abrangente dos problemas e da coerência do seu tratamento.

As leis não são independentes do contexto social, económico e político existente à data da sua publicação. A 25 de Abril de 1974 deu-se a revolução conhecida como “Revolução de Abril” ou “Revolução dos Cravos”, que acabou com o regime de ditadura conhecido como Estado Novo e implantou um regime democrático. A 2 de Abril de 1976 a Assembleia Constituinte aprovou a nova constituição, denominada Constituição da República Portuguesa que entrou em vigor a 25 de Abril do mesmo ano, dando-se início à designada “Segunda República”.

Também a 25 de Abril de 1976 foram realizadas eleições legislativas, vencidas pelo Partido Socialista com 34,89% dos votos, tendo-se sido nomeado primeiro-ministro Mário Alberto Lopes Nobre Soares, que constituiu o primeiro governo constitucional que tomou posse a 23 de Julho desse ano. Era Presidente da República António Ramalho Eanes, eleito a 27 de Junho de 1976.

O primeiro governo constitucional apresentou à Assembleia da República um programa claramente desenvolvimentista (socialista) que incluía um sub-capítulo sobre as florestas, onde se evidenciava a preocupação pela “definição de uma política nacional e regional que concilie os objectivos de produção ... com as utilidades indirectas de defesa, protecção e de ordenamento (da floresta)” (Programa do I governo constitucional, pp. 47 e 48)

Mário Soares levou António Miguel de Moraes Barreto para Ministro da Agricultura e Pescas e António de Azevedo Gomes para Secretário de Estado das Florestas.

Não espanta portanto que este governo socialista tenha publicado dois importantes Decretos-Lei respeitantes à floresta:

O Decreto-Lei n.º 439-D/77 e o Decreto-Lei n.º 439-E/77, de 25 de Outubro, ambos relativos à “valorização do património florestal do país e à defesa do produtor florestal”.

O primeiro sujeitando a autorização da circunscrição florestal da respectiva região “o corte ou arranque de árvores das espécies florestais com diâmetro à altura do peito superior a 10 cm ou com perímetro à altura do peito superior a 31,5 cm”. O segundo determinando a criação, por portaria do Secretário de Estado das Florestas, das “zonas de ordenamento florestal obrigatório” nas quais a exploração florestal ficaria sujeita “a normas e a planos de ordenamento, a rever periodicamente”. As normas seriam definidas por despacho do Secretário de Estado das Florestas e a elaboração dos planos de ordenamento e suas revisões obedeceriam a esquemas preparados pelos serviços competentes da Secretaria de Estado das Florestas e aprovadas também por

despacho do Secretário de Estado. Este Decreto-Lei definiu ainda os prazos para definição das normas e dos esquemas bem como para a elaboração dos planos.

O primeiro governo constitucional caiu a 23 de Janeiro de 1978 na sequência de rejeição de uma moção de confiança apresentada pelo primeiro-ministro na Assembleia da República. O segundo governo constitucional, agora do Partido Socialista em coligação com o Centro Democrático e Social, tomou posse a 23 de Janeiro de 1978. Mário Soares manteve-se como primeiro-ministro, o ministro da agricultura e pescas passou a ser Luís Silvério Gonçalves Saias e como Secretário de Estado das Florestas manteve-se António de Azevedo Gomes. O segundo governo foi exonerado a 29 de Agosto de 1978 por retirada do apoio formal do Centro Democrático Social, que pretendia substituir o ministro da agricultura e pescas.

O programa do segundo governo constitucional não contém um capítulo relativo à política florestal mas apenas duas referências integradas nas políticas propostas para a “Agricultura e pescas”, e ambas visando o aumento da produção florestal: “Na expansão do património florestal nas áreas que lhe são próprias” (p. 67) e “Expandir a produção florestal e silvo-pastoril nas áreas marginais para a produção agro-pecuária” (p. 69).

Não surpreende, portanto, que este governo tenha publicado a 27 de Abril de 1978 o Decreto-Lei n.º 79/78, assinado pelo ministro da defesa nacional Mário Firmino Miguel, que “suspende os Decretos-Leis n.º 439-D/77 e 439-E/77, de 25 de Outubro”, seis meses e dois dias depois de terem sido publicados!

Os programas dos governos constitucionais, a partir do terceiro e até ao décimo primeiro, são omissos ou pouco explícitos no respeitante a políticas florestais. Transcrevem-se no ANEXO n.º 2 intitulado “Programas do III.º ao XI.º governos constitucionais para a floresta”.

Não espanta, mais uma vez, que só quinze anos, quatro meses e oito dias depois daquela suspensão, a 4 de Setembro de 1993, seja publicada a Lei n.º 68/93, conhecida como “Lei dos baldios”, que cria a figura dos “Planos de utilização dos baldios”. Era António Moreira Barbosa de Melo presidente da Assembleia da República e Aníbal Cavaco Silva primeiro-ministro do XIIº governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Social Democrata.

A Lei dos Baldios determina, no Artigo 6.º, que “O uso e fruição dos baldios obedece ... a planos de utilização aprovados e actualizados nos termos da presente lei ... e elaborados em estreita cooperação com as entidades administrativas que superintendem no ordenamento

do território e na defesa do ambiente...”. Os objectivos dos planos de utilização são definidos no Artigo 7.º e o Artigo 8.º determina que “Os serviços competentes da Administração Pública, ..., elaborarão projectos de planos-tipo de utilização adequados a situações específicas, em termos a regulamentar”.

A Lei n.º 68/93 de 4 de Setembro vigorou até 2017, quando foi revogada pela Lei n.º 75/2017 de 17 de Agosto, que define o “regime aplicável aos baldios e demais meios de produção comunitários”, mantendo a figura dos planos de utilização dos baldios sujeitando-os ao regime dos planos de gestão florestal legalmente previsto.

Mas só em 1996, dezanove anos depois do Decreto-Lei n.º 439-E/77, a Assembleia da República aprova a Lei de Bases da Política Florestal, Lei n.º 33/96 de 17 de Agosto. Era António de Almeida Santos presidente da Assembleia da República e António Manuel de Oliveira Guterres primeiro-ministro do XIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista.

A lei de Bases de Política Florestal determinou, em quatro capítulos, o “Objecto, princípios e objectivos”, as “Medidas de política florestal”, os “Instrumentos de política” e os “Instrumentos financeiros” da política florestal nacional (Capítulos I, II, III e IV).

Como instrumentos de política a Lei de Bases criou a “Autoridade Florestal Nacional”, a “Comissão Interministerial para os Assuntos da Floresta” e o “Conselho Consultivo Florestal” (Artigos 12.º, 13.º e 14.º).

De entre as medidas de política florestal a Lei de Bases criou duas figuras de planos: os “Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF)” e os “Planos de Gestão Florestal (PGF)”. Os primeiros de âmbito regional e da responsabilidade da administração pública; Os segundos obrigatórios a partir de determinada área das explorações florestais e da responsabilidade dos respectivos proprietários (Artigos 5.º e 6.º).

Os Planos Regionais de Ordenamento Florestal e os Planos de Gestão Florestal, viriam a ser definidos três anos depois, em 1999, com os Decretos-Lei n.º 204/99 e 205/99, ambos de 9 de Junho, o primeiro relativo ao “Processo de elaboração, de aprovação de execução e de alteração dos planos regionais de ordenamento florestal (PROF)” e o segundo ao “Processo de elaboração, de aprovação de execução e de alteração dos planos de gestão florestal (PEIF)”. Mantinha-se António Manuel de Oliveira Guterres como primeiro-ministro do XIII.º governo constitucional e era ministro da agricultura Luís Manuel Capoulas Santos.

No ano seguinte, a 24 de Agosto, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2000, determina a elaboração dos planos regionais

de ordenamento florestal. Era ainda António Guterres o primeiro-ministro, agora do XIV.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista. A Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral foi incumbida de elaborar, entre outros, o Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte, onde se inclui o município de Oliveira do Hospital. A Resolução determinou também que os planos “devem estar concluídos no prazo máximo de dois anos”.

As condições de elaboração dos PROF (agora designados de primeira geração) foram alteradas duas vezes até 2006, ano de publicação do plano regional de ordenamento florestal do Pinhal Interior Norte, PROF PIN:

- a primeira, a 30 de Abril de 2003, com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003 que adiante será tratada, que determinou novos prazos para a sua conclusão: quatro a seis deles até Dezembro de 2003 e os restantes até ao final de 2004 (contudo a quarta coluna da Tabela respeitante ao capítulo 3 do “Programa de Acção para o Sector Florestal” determina como prazo, contrariamente ao constante na primeira coluna, o “1.º trimestre de 2004”).
- a segunda, a 18 de Novembro de 2003, com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 179/2003 que, mantendo os prazos atrás definidos, altera os municípios integrantes de quatro NUT III, sem consequências no Pinhal Interior Norte. Era primeiro-ministro José Manuel Durão Barroso e ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas Armando Sevinate Pinto (XV.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).

Nenhum dos prazos estipulados foi cumprido e, finalmente, a 19 de Julho de 2006 foi publicado o Decreto-Regulamentar n.º 9/2006, que “Aprova o plano regional de ordenamento florestal do pinhal interior norte (PROF PIN)”, quatro anos depois do prazo inicialmente determinado e dois (ou três) anos depois do prazo redefinido em Abril de 2003. Era primeiro-ministro José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa e ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas Jaime de Jesus Lopes Silva (XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista)

Importa considerar o Programa de Acção para o Sector Florestal (PASF) criado pela citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003 de 30 de Abril, que aprovou uma estratégia cujo objectivo central é a “melhoria da gestão sustentável da floresta portuguesa...”

através de acções respeitantes aos seguintes 11 domínios de intervenção: Articulação institucional; Legislação; Instrumentos de ordenamento e gestão florestal; Matas públicas e comunitárias; Simplificação do investimento no QC III; Florestação de terras agrícolas; Investimento florestal; Fogos florestais; Associativismo; Formação profissional; Investigação e desenvolvimento.

Trata-se de um verdadeiro plano de desenvolvimento do sector florestal que tem a ver com a consciência do papel da floresta na resolução dos problemas ambientais com que o mundo se debate e que adquiriram relevância a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, questões que serão sumariamente abordadas na segunda parte. A confirmá-lo o Plano de Acção ressalta, na parte “B — Enquadramento Estratégico”: “... séria resposta da sociedade às implicações da gestão da floresta em assuntos tão decisivos como as alterações climáticas, os sumidouros de carbono, a desertificação, a conservação física dos recursos naturais, a diversidade biológica...”.

Uma das acções determinadas para concluir no segundo semestre de 2004 foi a elaboração de um “código florestal” “que traduza os objectivos de longo prazo da política florestal” (Programa de Acção, 2 — Legislação). O Código Florestal viria a ser aprovado a 24 de Janeiro de 2009 com a publicação do Decreto-Lei n.º 254/2009. Eram ainda José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa e Jaime de Jesus Lopes Silva respectivamente primeiro-ministro e ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas do XVII.º governo constitucional de maioria absoluta.

O Título II do Código Florestal é relativo à Política Florestal e define, nos Artigos 3.º e 4.º a “Política florestal nacional” e seus objectivos e nos Artigo 5.º, 6.º e 7.º, determina, respectivamente, a “Administração florestal”, os “Instrumentos de execução da política” e a “Estratégia Nacional para as Florestas”.

O Título III, relativo ao “Planeamento florestal”, inclui o Artigo 10, respeitante aos “Planos de ordenamento, de gestão e intervenção florestal”. Este artigo mantém as figuras do plano regional de ordenamento florestal (PROF), do plano de gestão florestal (PGF) e do plano específico de intervenção florestal (PEIF), determinando que “o seu regime consta de legislação especial”. No que toca aos planos específicos de intervenção florestal respeitantes à “defesa da floresta” especifica que “podem adequar-se, ainda, às realidades nacional, distrital e municipal”.

O “Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e

de Intervenção de Âmbito Florestal” foi criado, também pelo XVII.º governo constitucional, a 14 de Janeiro de 2009, com a publicação do Decreto-Lei n.º 16/2009.

Para além do Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) e do Plano de Gestão Florestal (PGF) já previstos na citada Lei de Bases da Política Florestal de 17 de Agosto de 1996, foi criado o “Plano Específico de Intervenção Florestal (PEIF)”. Os planos de utilização de baldios previstos na Lei n.º 68/93 de 4 de Setembro foram equiparados aos planos de gestão florestal (Artigo 3.º).

O regime jurídico dos planos florestais foi completado com a publicação dos Despachos n.º 15183/2009, de 29 de Junho e 20194/2009, ambos de 26 de Agosto, o primeiro relativo às “Normas técnicas para a elaboração dos planos de gestão florestal” e o segundo às “Normas técnicas para a elaboração dos planos específicos de intervenção florestal”. Ambos assinados pelo Secretário de Estado das Florestas Ascenso Luís Seixas Simões, do XVII.º governo constitucional.

O conteúdo documental e técnico dos planos regionais de ordenamento florestal tinha sido definido no Decreto-Lei n.º 204/1999 de 9 de Junho atrás citado, respeitante ao “Processo de elaboração, de aprovação de execução e de alteração dos planos regionais de ordenamento florestal (PROF)”, que desenvolveu, em Anexo, o seu ‘conteúdo técnico’. A 20 de Dezembro de 2013 o conteúdo documental e técnico dos PROF foi reformulado e desenvolvido pela Portaria n.º 364/2013, de 20 de Dezembro. Esta portaria foi assinada por Maria de Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça, ministra da agricultura e do mar do XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP.

O Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de Âmbito Florestal foi sujeito, desde a sua publicação até 2017, a três alterações:

- A primeira, a 22 de Outubro de 2010, com a publicação do Decreto-Lei n.º 114/2010, que criou o “Plano de gestão florestal simplificado (PGF)” “para instrução de candidaturas apresentadas para áreas inferiores a 25 ha. Era primeiro-ministro José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa e ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas António Manuel Soares Serrano (XVIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista);
- A segunda, a 18 de Fevereiro de 2014, com a publicação do Decreto-Lei n.º 27/2014, que introduziu alterações respeitantes à elaboração dos planos de gestão florestal e planos específicos de intervenção florestal das zonas de intervenção florestal,

ZIF. Era primeiro-ministro Pedro Passos Coelho e ministra da agricultura e do mar Maria de Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça (xix.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP);

- A terceira, a 12 de Julho de 2017, com a publicação do Decreto-Lei n.º 65/2017, justificada pela necessidade de actualização do RJPOGIAF adaptando-o “à Lei n.º 31/2014 de 30 de maio, que aprovou a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, bem como ao Decreto-lei n.º 80/2015 de 14 de maio, que aprovou o Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”. Substituiu o Plano Regional de Ordenamento Florestal pelo Programa Regional de Ordenamento Florestal e determinou a adaptação dos Planos Directores Municipais a estes novos Programas. Era primeiro-ministro António Luís Santos da Costa e ministro da agricultura, florestas e desenvolvimento rural Luís Manuel Capoulas Santos (xxi.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista);

Os planos regionais de ordenamento florestal em vigor (elaborados ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2000 atrás citada) foram suspensos parcialmente e pelo prazo de dois anos, pela Portaria n.º 62/2011 de 22 de Fevereiro de 2011, assinada por Rui Pedro de Sousa Barreiro, secretário de estado das florestas e do desenvolvimento rural (xviii.º governo constitucional de maioria relativa do Partido Socialista). Para além de alterações relevantes na legislação e no país, pretendia também o governo iniciar os procedimentos relativos à alteração e revisão desses planos.

Contudo, antes de concluídos os dois anos de suspensão e não tendo sido dado início à revisão dos planos, a 19 de fevereiro de 2013, Maria de Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça, ministra da agricultura e do mar do xix governo constitucional, determina de novo, pela Portaria n.º 78/2013, a suspensão parcial dos PROF pelo prazo de dois anos, “durante o processo de revisão dos PROF”.

Mas só a 17 de Janeiro de 2014 é que o secretário de estado das florestas Francisco Ramos Lopes Gomes da Silva, determina, pelo Despacho n.º 782/2014, “a revisão dos planos de ordenamento florestal, PROF”. Determina também os âmbitos territoriais dos novos PROF, cujo número, por agregação das áreas territoriais dos planos em vigor (21 planos), reduz a sete. Determina ainda este despacho que a revisão deveria estar concluída no prazo de dois anos a partir 7 de fevereiro de 2013, a data de entrada em vigor da Portaria n.º 78/2013 de 19 de Fevereiro.

A saga da revisão dos PROF seria retomada cinco anos e meio depois pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2018, de 6 de Setembro que determinou, entre outros:

- “Redefinir o âmbito territorial dos Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) através da aprovação de 7 Programas, que sucedem aos 21 Programas da 1.ª geração...”;
- “... que, para a transposição dos PROF e adaptação dos PDM, no que se refere às peças gráficas, deve ser aferido o limite das sub-regiões homogêneas e dos corredores ecológicos, dada a grande diferença de escalas cartográficas da respectiva elaboração”.

Era primeiro-ministro do XXI governo constitucional António Luís Santos da Costa. A principal diferença desta Resolução em relação ao Despacho n.º 782/2014 de 17 de Janeiro, foi a substituição da palavra “planos” pela palavra “Programas”.

1.2. Figuras de plano

Como se viu no capítulo respeitante à evolução da legislação referente ao planeamento dos espaços florestais, que veio a definir o “Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de âmbito Florestal”, ou, nos termos do n.º 1 do Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 16/2009 de 14 de Janeiro, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 65/2017 de 12 de Junho, o “regime jurídico dos programas e planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal” são três as figuras de planeamento que foram definidas e que estão actualmente em vigor:

- programas regionais de ordenamento florestal (ROF);
- planos de gestão florestal (PGF);
- planos específicos de intervenção florestal (PEIF).

O presente capítulo visa tratar apenas alguns aspectos respeitantes ao seu processo de elaboração e execução. A definição transcreve-se da lei e o processo de elaboração e execução apresenta-se sintetizado em Tabelas que, no que diz respeito aos PGF e aos PEIF, dizem respeito às oito fases seguintes habituais no processo de planeamento: Âmbito territorial, decisão de elaboração, responsabilidade de elaboração, prazo de elaboração, apresentação pública, aprovação pelos produtores florestais, aprovação pelo ICNF e execução. Embora constantes na primeira coluna em duas linhas das Tabelas, não é feita qualquer referência aos conteúdos documentais e técnicos dos planos.

Os PROF, que incluem também estas fases têm, por serem da responsabilidade da administração pública e abrangerem um âmbito ter-

ritorial muito vasto, ainda as três fases seguintes: Acompanhamento da elaboração, discussão pública e prazo de adaptação e actualização dos PDM. Não está prevista a fase de “execução” por terem passado a ser programas e não planos.

1.2.1. Programas regionais de ordenamento florestal, PROF

1.2.1.1. Definição

Nos termos do n.º 1 do Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 16/2009 de 14 de Janeiro, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 65/2017 de 12 de Junho, “O PROF é o instrumento programático de concretização de política setorial à escala da região, que estabelece as normas específicas de utilização e exploração florestal dos seus espaços, de acordo com os objetivos previstos na Estratégia Nacional para as Florestas, com a finalidade de garantir a produção sustentada do conjunto de bens e serviços a eles associados”.

1.2.1.2. Processo de elaboração

O processo de elaboração do Programa Regional de Ordenamento do Território está sintetizado na Tabela n.º 1. Não contém, como se viu, algumas das etapas previstas para as outras figuras de planos florestais, dado tratar-se de um Programa e não de um plano, por um lado e, por outro, não necessitar de aprovação pelos produtores florestais embora estes devam pelo menos pronunciar-se, se não individualmente pelo menos através das suas organizações legalmente constituídas, para além da participação prevista na comissão de acompanhamento.

TABELA n.º 1

Processo de elaboração do Programa Regional de Ordenamento Florestal

Âmbito territorial	1	Uma ou mais NUT III
Decisão de elaboração	2	Despacho do membro do governo responsável pelas florestas
Responsabilidade de elaboração	3	ICNF
Prazo de elaboração	4	Fixado no despacho de decisão de elaboração
Acompanhamento da elaboração	5	Comissão de acompanhamento adequada — Parecer final
Período de discussão pública	6	Superior a 30 dias
Aprovação	7	Portaria do membro do governo responsável pelas florestas
Prazo de adaptação e actualização dos PDM	8	Definido no PROF (n.º 2, alínea <i>b</i>) do Artigo 51 do Decreto-Lei n.º 80/2015 de
Conteúdo documental	i	
Conteúdo técnico	ii	

Apresentar-se-ão seguidamente observações relativas a algumas fases que, pelo, seu significado, se julga importante reflectir:

- A primeira observação diz respeito, ao “âmbito territorial”: A lei actual mantém, como definido no Decreto-Lei n.º 204/99 de 9 de Junho, a deliberação de abranger uma ou mais NUT III. Só que foi decidido, pelo Despacho n.º 782/2014 de 17 de Janeiro, agregar as NUT III reduzindo o número de PROF dos 21 iniciais para 7, decisão que a RCM n.º 115/2018 de 6 de Setembro confirmou, por permitir “a redução de custos de implementação e a diminuição da complexidade administrativa, não só para a entidade responsável pela sua elaboração e aplicação, mas também para todos os agentes envolvidos”.

Esta questão relaciona-se, para além das justificações aduzidas no despacho e na resolução do conselho de ministros, com as escalas de trabalho. Os PROF ditos de primeira geração foram elaborados à escala 1/100 000, que é uma escala adequada a esta figura de instrumento de gestão territorial. A questão levanta-se por ocasião da transposição para os PDM do conteúdo gráfico dos PROF. Os PDM são elaborados à escala 1/25 000 e ou 1/10 000. Por alguma razão a Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2018 de 6 de Setembro sentiu a

necessidade de realçar a questão da grande diferença de escalas na transposição, ressaltando a necessidade de aferir, quando dessa transposição, os limites das sub-regiões homogêneas e dos corredores ecológicos. Esta dificuldade foi sentida quando da transposição do PROF PIN 2006 para o PDM de Oliveira do Hospital conforme ilustrado no subcapítulo seguinte.

- A segunda observação diz respeito ao “prazo de elaboração”, que é fixado no diploma que determina a sua elaboração. Como se viu no capítulo anterior, parece tradição determinar um prazo de dois anos para elaborar os PROF (ou a sua revisão). Admite-se que este prazo possa ser o adequado. Mas a prática mostra que nunca foi cumprido. A RCM n.º 179/2003 de 18 de Novembro teve até a preocupação de revogar o n.º 12 da RCM n.º 118/2000 de 13 de Setembro, que determinou o prazo de dois anos. Um governo que teve consciência da irrealidade prática do prazo. O PROF PIN 2006, por exemplo, veio a ser aprovado seis anos depois de determinada a sua elaboração.

Desconhece-se se as sucessivas revisões legislativas tiveram influência no incumprimento destes prazos. Se assim foi lembra-se a existência da antiga tradição de concluir a elaboração dos planos em curso com base na legislação que os determinou. A nova legislação deve aplicar-se apenas aos planos cuja elaboração se inicie depois da sua entrada em vigor.

Depois de iniciado o processo de revisão do plano director municipal de Oliveira do Hospital o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial foi alterado 5 vezes, todas com obrigatoriedade de entrada imediata em vigor. Esta obrigatoriedade fez com que o processo de revisão se arrastasse por uns longos 12 anos, não compreendidos pelos municípios e altamente desconfortáveis para a equipa e as três sucessivas câmaras municipais.

Seja qual for a razão pensa-se que deverão fixar-se prazos mais realistas que terão naturalmente de considerar também a superfície e o número das NUT III abrangidas.

Finalmente não se compreende porque foi fixado para os PROF um prazo inferior aos três anos determinado para a elaboração dos planos de gestão florestal das explorações florestais e agroflorestais públicas e comunitária e das zonas de intervenção florestal (ver capítulo seguinte).

- A terceira observação diz respeito ao “período de discussão pública” e das condições da sua realização. A lei determina que

este período deverá ser “sempre superior a 30 dias” e que os elementos da proposta serão divulgados nos sites do ICNF e dos municípios abrangidos, “podendo o processo físico ser consultado na sede do ICNF ou dos seus departamentos desconcentrados” (Artigo 10.º n.º 2). Determina também que o período de discussão pública é precedido de aviso a publicar “no Diário da República e a divulgar através da comunicação social e do sítio na internet do ICNF, IP”. Nada determina quanto a sessões públicas de apresentação convocadas para tal (contrariamente ao previsto nos casos dos PGF e dos PEIF).

A fase de discussão pública reveste-se de grande importância, devendo ser-lhe dada a maior atenção. A divulgação prevista na lei é claramente insuficiente. Deveria ser mais vasta e envolver mais meios de comunicação social e incluir as Juntas de Freguesia. A proposta deveria ser apresentada publicamente no início do período de discussão pública, pelo menos em todos os municípios e as datas de apresentação divulgadas com o mesmo âmbito. A disponibilização do processo físico deveria ser feita também, e pelo menos, em todos os municípios. É fundamental garantir a proximidade com proprietários e produtores florestais.

No caso do PROF Centro Litoral (que abrange 58 municípios integrados em 6 NUT III), em fase de conclusão, o período de discussão pública decorreu de 9 de Outubro a 21 de Novembro de 2018 (ou seja 31 dias úteis, isto é, o mínimo obrigatório para cumprir a lei) e a única apresentação pública foi convocada para as 16 horas do último dia desse período (21 de Novembro de 2018) estando prevista a presença do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural. E foi feita no “Anfiteatro do edifício D, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão, do Instituto Politécnico de Leiria”.

Pode pois afirmar-se que a participação pública foi reduzida ao mínimo necessário para cumprir uma formalidade.

1.2.1.3. PROF do Pinhal Interior Norte 2006

O Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte foi aprovado, como se viu, a 19 de Julho de 2006, praticamente seis anos depois de determinada a sua elaboração.

O presente capítulo tem como objectivo ilustrar objectivamente esta figura de plano e evidenciar as dificuldades da transposição das suas peças gráficas para o Plano Director Municipal de Oliveira



Figura n.º 2
Plano Director Municipal de Oliveira do Hospital, 2012
O calvário dos PROF — Sub-regiões homogéneas
(Escala de trabalho: 1/25 000 e 1/10 000)

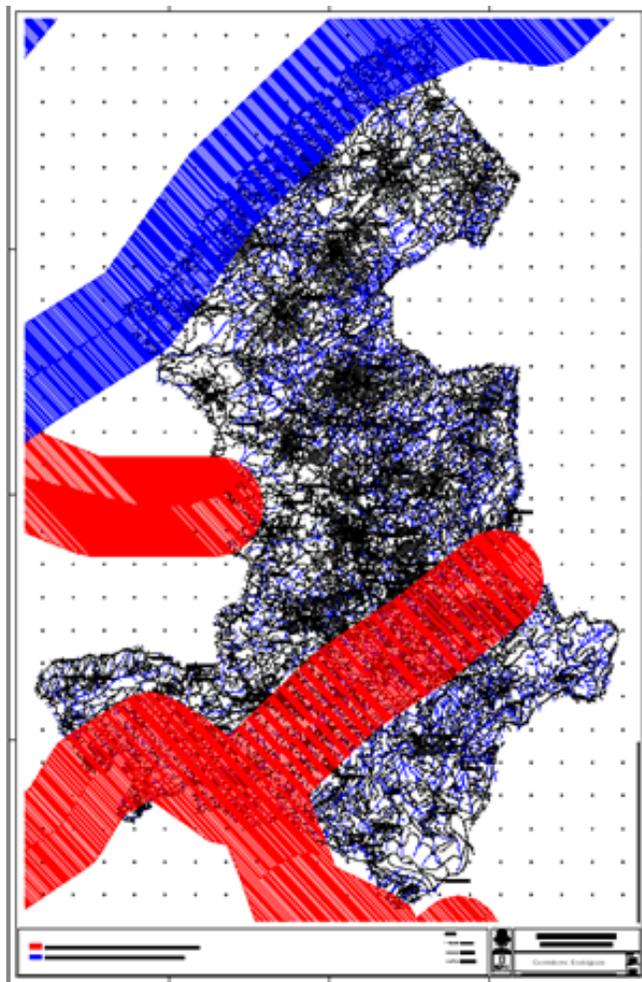


Figura n.º 3
Plano Director Municipal de Oliveira do Hospital, 2012
O calvário dos PROF — Corredores ecológicos
(Escala de trabalho: 1/25 000 e 1/10 000)

1.2.2. Planos de gestão florestal (PGF)

1.2.2.1. Definição

Nos termos do n.º 1 do Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 16/2009 de 14 de Janeiro, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 65/2017 de 12 de Junho, “O PGF é um instrumento de administração de espaços florestais que, de acordo com as orientações definidas no

PROF, determina, no espaço e no tempo, as intervenções de natureza cultural e de exploração dos recursos, visando a produção sustentada dos bens e serviços por eles proporcionado e tendo em conta as atividades e os usos dos espaços envolventes”

O número 2 do citado artigo determina ainda que “As opções de natureza económica contidas no PGF são determinadas livremente pelos titulares das áreas abrangidas”.

1.2.2.2. Processo de elaboração do plano

O processo de elaboração do Plano de Gestão Florestal está sintetizado na Tabela 2, constituída agora por quatro colunas. Apresentar-se-ão seguidamente três observações explicativas ou complementares:

- A primeira, respeitante ao âmbito territorial dos planos e também à justificação da existência na tabela da terceira coluna. A obrigatoriedade ou não de elaboração dos planos de gestão florestal foi definida no Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 16/2009 de 14 de Janeiro, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 65/2017 de 12 de Junho e depende de duas variáveis: a dimensão da exploração ou, independentemente da dimensão, as características de propriedade ou gestão. Foram estas duas variáveis que permitiram definir o âmbito territorial dos PGF que consta na terceira coluna da Tabela 2, onde se distinguem a obrigatoriedade, ou não, de elaboração do plano. Assim, no que diz respeito à dimensão, apenas é obrigatória a elaboração dos planos para as explorações de dimensão igual ou superior à definida no PROF em vigor (25 hectares no caso do PROF PIN 2006); no que interessa às características de propriedade ou gestão a elaboração dos planos é obrigatória para todas explorações florestais e agroflorestais públicas e comunitárias e para as zonas de intervenção florestal.

As explorações florestais e agroflorestais privadas que tenham dimensão inferior à definida nos PROF, ou que não estejam integradas em ZIF, não são obrigadas a elaborar o seu PROF. Podem contudo fazê-lo e submete-lo “voluntariamente” a aprovação do ICNF. Caso queiram candidatar-se a subsídios (*fundos*) nacionais ou da União Europeia terão obrigatoriamente de ser elaborados e aprovados (Artigo 14.º n.º 6).

- A segunda observação diz respeito aos prazos de elaboração dos PGF. A lei determina prazos apenas para as explorações públicas e comunitárias (Artigo 14.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 65/2017 de 12 de Junho). Não os determina para as explorações privadas, independentemente da sua dimensão. Determina apenas,

como se viu na observação anterior, a obrigatoriedade de elaboração e aprovação “previamente ou em simultâneo ao desenvolvimento do projecto apoiado” pelos citados fundos (Artigo 14.º n.º 6). No que diz respeito às ZIF o Decreto-Lei n.º 65/2017 de 12 de Junho é omissivo quanto aos prazos de elaboração dos planos. Contudo, nos termos do n.º 2 do Artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 127/2015 de 5 de Agosto, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 67/2017 de 12 de Junho, que determinou o “Regime de Criação das ZIF”, “O PGF é elaborado e apresentado para aprovação ao ICNF, I.P., no prazo de três anos a contar da data da criação da ZIF”. Contudo nada diz quanto às ZIF criadas anteriormente à data da entrada em vigor deste diploma, com ou sem planos de gestão florestal aprovados.

- A terceira observação é relativa à apresentação pública dos planos, bem como à aprovação pelos produtores florestais. As opções contidas nos planos respeitantes às explorações florestais privadas, independentemente da sua dimensão, são, como se viu, “determinadas livremente pelos titulares das áreas abrangidas”. Não são portanto sujeitas a apresentação pública, devendo contudo ser aprovadas pelo ICNF.

São sujeitas a apreciação pública os planos respeitantes às explorações florestais e agroflorestais públicas e comunitárias e às zonas de intervenção florestal. No caso dos baldios a apresentação pública só pode ser efectuada depois da sua aprovação pelos compartes.

No caso das ZIF a apresentação pública e a aprovação pelos produtores florestais foi definida pelo citado Decreto-Lei n.º 67/2017 de 12 de Junho nos números 2, 3 e 4 do Artigo 23.º: O plano é apresentado em “reunião expressamente convocada para o efeito e devidamente publicitada” e submetido a apreciação pelos proprietários e produtores florestais abrangidos pela área territorial da ZIF (n.º 2); Seguidamente ficará em exposição durante os 20 dias subsequentes para consulta e apresentação de sugestões (a fazer por escrito e dirigidas à entidade gestora (n.º 2 e 3); Terminado o prazo, a entidade gestora aprecia as sugestões e procede às alterações que entender convenientes (n.º 4); A última versão alterada do plano é depois apresentada e apreciada em nova reunião convocada nos termos da primeira (n.º 4); Finalmente o plano é submetido a aprovação formal em assembleia geral de aderentes da ZIF (n.º 4).

TABELA n.º 2

Processo de elaboração do Plano de Gestão Florestal

Âmbito territorial	1	De elaboração obrigatória:	
		Explorações florestais e agro-florestais públicas	
		Explorações florestais e agro-florestais comunitárias	
		Explorações privadas de dimensão igual ou superior à definida no PROF	
		Zonas de intervenção florestal, ZIF	
		De elaboração facultativa:	
		Restantes explorações florestais e agroflorestais privadas	
Decisão de elaboração		De elaboração obrigatória:	
Responsabilidade de elaboração		Explorações florestais e agro-florestais públicas	ICNF ou autarquias locais
	2 e	Explorações florestais e agro-florestais comunitárias	ICNF, autarquias locais ou administração dos baldios
	3	Explorações privadas de dimensão igual ou superior à definida no PROF	Proprietários ou outros produtores florestais
		Zonas de intervenção florestal, ZIF	Entidade gestora da ZIF
		De elaboração facultativa:	
		Restantes explorações florestais e agroflorestais privadas	Proprietários ou outros produtores florestais
Prazo de elaboração	4	De elaboração obrigatória:	
		Explorações florestais e agro-florestais públicas	3 anos a partir da data de publicação do PROF
		Explorações florestais e agro-florestais comunitárias	3 anos a partir da data de publicação do PROF
		Explorações privadas de dimensão igual ou superior à definida no PROF	Não definido (n.º 6 do Artº 14.º do dl_65_2017)
		Zonas de intervenção florestal, ZIF	3 anos a contar da data de criação da ZIF (n.º 2 do Artº 19.º do dl_67_2017)
		De elaboração facultativa:	
		Restantes explorações florestais e agroflorestais privadas	Não definido (n.º 6 do Artº 14.º do dl_65_2017)

Apresentação pública e aprovação pelos produtores florestais	De elaboração obrigatória:	
	Explorações florestais e agro-florestais públicas	Apresentação pública
	Explorações florestais e agro-florestais comunitárias	Apresentação pública (aprovação prévia dos compartes no caso dos baldios)
	Explorações privadas de dimensão igual ou superior à definida no PROF	
5 e	Zonas de intervenção florestal, ZIF	Apresentação e apreciação em reunião convocada para tal
6		Exposição para consulta durante 20 dias
		Apresentação e apreciação da versão final em reunião convocada para tal
		Assembleia geral de aderentes para aprovação formal
	De elaboração facultativa:	
	Restantes explorações florestais e agroflorestais privadas	
Aprovação pelo ICNF	7 De elaboração obrigatória:	
	Explorações florestais e agro-florestais públicas	No prazo de 30 dias (incluídos pareceres a emitir no prazo de 15 dias)
	Explorações florestais e agro-florestais comunitárias	No prazo de 30 dias (incluídos pareceres a emitir no prazo de 15 dias)
	Explorações privadas de dimensão igual ou superior à definida no PROF	
	Zonas de intervenção florestal, ZIF	No prazo de 40 dias (incluídos pareceres a emitir no prazo de 20 dias)
	De elaboração facultativa:	
	Restantes explorações florestais e agroflorestais privadas	
	No prazo de 30 dias (incluídos pareceres a emitir no prazo de 15 dias)	

Execução	8	De elaboração obrigatória:	
		Explorações florestais e agro-florestais públicas	ICNF ou autarquias locais
		Explorações florestais e agro-florestais comunitárias	ICNF, autarquias locais ou administração dos baldios;
		Explorações privadas de dimensão igual ou superior à definida no PROF	Proprietários e produtores florestais
		Zonas de intervenção florestal, ZIF	Proprietários e produtores florestais Entidade gestora nos casos de: a) Acordo entre as partes; b) Proprietários desconhecidos ou o seu paradeiro c) Incumprimento da execução dos planos pelos proprietários ou produtores florestais
	De elaboração facultativa:		
		Restantes explorações florestais e agroflorestais privadas	Proprietários e produtores florestais
Conteúdo documental	i		
Conteúdo técnico	ii		

1.2.3. Planos específicos de intervenção florestal, PEIF

1.2.3.1. Definição

Nos termos do Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 16/2009 de 14 de Janeiro, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 65/2017 de 12 de Junho, “O PEIF é um instrumento específico de intervenção em espaços florestais que determina ações de natureza cultural, visando a prevenção e o combate a agentes bióticos e abióticos, que pode revestir diferentes formas consoante a natureza dos objetivos a atingir”.

1.2.3.2. *Programas para os planos específicos de intervenção florestal*

A 7 de Setembro de 2009 foram aprovadas e publicadas, pelo Despacho n.º 20194 /2009, as Normas Técnicas de Elaboração dos Planos Específicos de Intervenção Florestal, elaboradas pela Direcção de Unidade de Defesa da Floresta e pela Direcção de Unidade de Gestão Florestal da Autoridade Florestal Nacional.

Os incêndios florestais de 2003, que provocaram a morte de 21 pessoas e 420 000 hectares de área florestal ardida, levaram o governo, então presidido por José Manuel Durão Barroso, a declarar o estado de calamidade nacional. A questão dos incêndios florestais adquiriu, na altura, importância de âmbito nacional. Nos anos seguintes foi publicada importante legislação sobre protecção da floresta contra incêndios (Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2006 de 6 de Maio e Decreto-Lei n.º 124/2006 de 28 de Junho). Mas só em 2009, como se viu, com o Decreto-Lei n.º 16/2009 de 14 de Janeiro, viria a ser criada a figura do plano específico de intervenção florestal.

Os PEIF foram previstos para aplicação nas situações de risco expressas na sua definição. As Normas Técnicas vieram considerar outras situações, também de risco, como a “*recuperação de áreas ardidas ou o controlo da erosão*”. Definiram, no total, quatro tipologias de intervenção traduzidas pelos seguintes sete sub-programas para os planos (ou objectivos a atingir com os planos):

- P.1. Controlo de pragas, doenças e invasoras:
 - P.1.1. Controlo de pragas e doenças florestais;
 - P.1.2. Controlo de invasoras.
- P.2. Defesa da floresta contra incêndios;
- P.3. Controlo de erosão:
 - P.3.1. Erosão hídrica;
 - P.3.2. Erosão eólica.
- P.4. Recuperação de áreas ardidas:
 - P.4.1. Estabilização de emergência;
 - P.4.2. Reabilitação de povoamentos e habitats florestais.

2017 foi outro ano trágico em termos de incêndios florestais: 442 418 hectares de área ardida e 109 mortes. Era primeiro-ministro António Luís Santos da Costa. Se em 2003 não existia esta figura legal de plano, o mesmo não acontecia em 2017. O país dispunha de instrumentos legais para agir imediatamente. Reveste-se portanto, da maior importância fazer umas breves referências aos Programas P4

Recuperação de áreas ardidas, orientadores da actuação da administração pública.

O primeiro sub-programa, P4.1. Estabilização de emergência, visa “evitar a degradação dos recursos (solo e água) e das infraestruturas (rede viária florestal e rede divisional). O Manual enuncia acções a executar nas encostas, nas linhas de água e na rede viária florestal. No caso dos incêndios de 15 e 16 de Outubro de 2017, para além de uma intervenção “folclórica” de controlo de erosão hídrica de encostas, o pouco que se fez partiu da iniciativa individual dos proprietários. Vieram as chuvas, a erosão aconteceu e os caminhos florestais ficaram destruídos dificultando ou impedindo o acesso às propriedades. A conservação dos caminhos florestais é da responsabilidade dos municípios e das freguesias. Mas as situações são muitas e os meios humanos e materiais são poucos. Ainda hoje a maioria dos caminhos florestais estão intransitáveis.

O segundo sub-programa, P4.2. Reabilitação de povoamentos e habitats florestais, destina-se ao “restabelecimento do potencial produtivo das áreas afectadas por incêndios ou por agentes bióticos nocivos na sequência de incêndios”. O Manual, depois de enunciar um conjunto de operações a efectuar, e de informar que o PEIF deverá incluir um orçamento, cronograma de acção e cartografia, inclui uma tabela com quatro referências bibliográficas para ajudar a sua elaboração.

Mas a situação real vivida em 2017 não está prevista nas Normas Técnicas: os incêndios de 2017 queimaram tudo. Só restou o solo. Não há mais nada. A produção florestal assume, portanto, uma dimensão prioritária e urgente.

Os proprietários e produtores florestais tem de partir do zero. Florestar tudo de novo. Viver das poupanças ou das reformas, investi-las na florestação e aguardar anos (20 anos para o pinheiro bravo) até poder tirar os primeiros rendimentos. Se entretanto não ocorrer novo incêndio que lhes volte a levar as plantações. Neste domínio não se viu o governo a agir. Nem as entidades gestoras das ZIF, que estão no terreno.

E a prioridade que importa definir (e que já devia ter sido definida) é a “recuperação do potencial produtivo das áreas ardidas” ou, para usar uma designação expressa na lei, o “restabelecimento do potencial produtivo das áreas afectadas por incêndios”.

1.2.3.3. Processo de elaboração do plano

O processo de elaboração do Plano Específico de Intervenção Florestal é idêntico ao definido para os Planos de Gestão Florestal salvaguardando as diferenças de conteúdo dos programas atrás referidos. Está sintetizado na Tabela 3, cuja terceira coluna discrimina as explorações agora apenas pelas suas características de propriedade ou gestão.

Apresentar-se-ão seguidamente quatro observações explicativas ou complementares:

- A primeira é que os planos específicos de intervenção florestal são de elaboração obrigatória;
- A segunda, respeitante ao âmbito territorial, é que abrangem todas as explorações sujeitas à situação de risco em causa, independentemente da sua dimensão ou das características de propriedade ou gestão;
- A terceira é que a decisão de elaboração resulta de disposições legais ou de notificação do ICNF. A notificação terá certamente a ver com situações relacionadas com a primeira tipologia de intervenção (Controlo de pragas, doenças e invasoras), aliás prevista expressamente na definição e tal como aconteceu no caso do nemátodo da madeira do pinheiro.

No que diz respeito ao programa Recuperação de áreas ardidas (em particular o “restabelecimento do potencial produtivo das áreas afectadas por incêndios”), nomeadamente nas resultantes dos fogos florestais de 2017 atrás citados, a verdade é que, para além das “disposições legais” contidas nas Normas Técnicas (que aliás não contemplam a situação excepcional descrita no sub-capítulo anterior), não houve, que se saiba, notificações do ICNF aos proprietários ou gestores das explorações florestais.

Nem certamente deveria haver. A situação excepcional vivida exige, em vez das notificações, a actuação directa do governo através do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (incluindo naturalmente os serviços centrais e periféricos responsáveis pela floresta), que deveria assumir a elaboração dos PEIF respeitantes a essas áreas, bem como da sua execução. Naturalmente com a participação dos proprietários e produtores florestais.

- A quarta observação, em continuidade com a anterior, diz respeito à elaboração dos planos respeitantes à Zonas de Intervenção Florestal que abrangem as citadas áreas ardidas em 2017. A responsabilidade de elaboração compete às respectivas entidades gestoras. Desconhece-se se os planos estão a ser elaborados mas julga-se que não.

Pensa-se que, apesar da observação anterior sobre a responsabilidade que cabe ao governo, as ZIF (que estão permanentemente no terreno) deveriam ter iniciado, imediatamente após a ocorrência dos fogos, a elaboração dos PEIF respeitantes aos dois sub-programas P4.1 e P4.2: “Estabilização de emergência” e “Reabilitação de povoamentos e habitats florestais”.

TABELA n.º 3

Processo de elaboração do Plano Específico de Intervenção Florestal

Âmbito territorial	1	Explorações florestais e agroflorestais públicas Explorações florestais e agroflorestais comunitárias Zonas de intervenção florestal, ZIF Explorações florestais e agroflorestais privadas	
Decisão de elaboração	2		disposições legais ou notificação do ICNF
Responsabilidade de elaboração	3	Explorações florestais e agroflorestais públicas	ICNF ou autarquias locais
		Explorações florestais e agroflorestais comunitárias	ICNF, autarquias locais ou administração dos baldios
		Zonas de intervenção florestal, ZIF Explorações florestais e agroflorestais privadas	Entidade gestora da ZIF Proprietários ou outros produtores florestais
Prazo de elaboração	4	Explorações florestais e agroflorestais públicas Explorações florestais e agroflorestais comunitárias Zonas de intervenção florestal, ZIF Explorações florestais e agroflorestais privadas	3 anos a contar da data de criação da ZIF

Apresentação pública e	5	Explorações florestais e agroflorestais públicas	Apresentação pública
Aprovação pelos produtores florestais		Explorações florestais e agroflorestais comunitárias	Apresentação pública
			(Aprovação prévia dos compartimentos no caso dos baldios)
	6	Zonas de intervenção florestal, ZIF	<p>Apresentação e apreciação em reunião convocada para tal</p> <p>Exposição para consulta durante 20 dias</p> <p>Apresentação e apreciação da versão final em reunião convocada para tal</p> <p>Assembleia geral de aderentes para aprovação formal</p>
		Explorações florestais e agroflorestais privadas	
Aprovação pelo ICNF	7	Explorações florestais e agroflorestais públicas	
		Explorações florestais e agroflorestais comunitárias	
		Zonas de intervenção florestal, ZIF	<p>No prazo de 40 dias (incluídos pareceres a emitir no prazo de 20 dias)</p>
		Explorações florestais e agroflorestais privadas	<p>No prazo de 30 dias (incluídos pareceres a emitir no prazo de 15 dias)</p>
Execução	8	Explorações florestais e agroflorestais públicas	
		Explorações florestais e agroflorestais comunitárias	
		Zonas de intervenção florestal, ZIF	<p>Entidade gestora nos casos de:</p> <p>a) Acordo entre as partes;</p> <p>b) Proprietários desconhecidos ou o seu paradeiro</p> <p>c) Incumprimento da execução dos planos pelos proprietários ou produtores florestais</p>

	Explorações florestais e agroflorestais privadas	Proprietários e produtores florestais
Conteúdo documental	i	
Conteúdo técnico	ii	

Seria uma boa ocasião para convocar os aderentes (e restantes proprietários), discutir os problemas resultantes dos incêndios e procurar as alternativas de solução. Seria também uma boa ocasião para avançar com a reorganização (ou organização) da ZIF e encontrar um novo modelo de gestão que responda às reais necessidades dos aderentes e demais proprietários, nomeadamente promovendo o seu reagrupamento em unidades espaciais contínuas de gestão florestal definidas com base em talhões (ver capítulo 2.3.2) entendidos como “subdivisão elementar da mata para sua administração. É uma unidade territorial de planeamento e de seguimento da gestão sendo utilizada como quadro de referência geográfica” (AFN, Normas técnicas para elaboração dos planos de gestão florestal, p.25)

Este tipo de actuação implica uma capacidade de iniciativa e um espírito de missão por parte das entidades gestoras que se não verifica, nem estão implícitas no actual “regime de criação das zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e extinção”.

Finalmente a última observação quanto a prazos de elaboração, aprovação pelos produtores florestais e aprovação pelo ICNF nas situações excepcionais atrás referidas.

Os prazos terão necessariamente que ser mais curtos. As entidades responsáveis terão de reforçar-se. Os profissionais terão de imbuir-se do citado espírito de missão e entusiasmo necessários para desempenhar as suas tarefas.

2. Execução dos planos florestais

Nesta segunda parte vão tratar-se as figuras jurídicas que tem a ver directamente com a “execução dos planos”, ou seja as “zonas de intervenção florestal, ZIF, criadas a 5 Agosto de 2005, as “entidades de gestão florestal, EGF”, criadas a 12 de Junho de 2017 e as “unidades de gestão florestal, UGF”, criadas a 19 de Dezembro de 2017.

Embora as zonas de intervenção florestal, ZIF, tenham sido criadas há 13 anos e já exista muita experiência da sua utilização, não é

objectivo desta comunicação tratar o “regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF) bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e extensão” nem analisar o trabalho desenvolvido pelas entidades gestoras das ZIF actualmente existentes. Faz-se contudo uma breve referência à ZIF de Alva e Alvôco, para ilustrar objectivamente a figura e por ter sido a primeira a ser criada, a 30 de Novembro de 2006, e também para retirar dela alguns ensinamentos.

Tratando-se de execução de planos florestais, não pode ignorar-se a “Norma Portuguesa NP 4406: 2014”, de 15 de Julho, relativa à produção florestal sustentável. Embora não seja de cumprimento obrigatório, as questões ambientais e da sustentabilidade desempenham hoje um papel fundamental na produção, florestal ou não.

Assim a “Execução dos planos florestais” vai ser apresentada e em quatro capítulos:

- Leis e legisladores;
- Sistemas de gestão florestal sustentável;
- Zonas de intervenção florestal, ZIF;
- Regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF) e das unidades de gestão florestal (UGF).

2.1. Leis e legisladores

2.1.1. Sobre o regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e extinção

A 5 de Agosto de 2005, o Decreto-Lei n.º 127/2005 estabeleceu o “Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e extinção” (ou, “*da sua constituição, funcionamento e extinção*” conforme aparece a encimar, em dre.pt, o texto do citado Decreto-Lei). Era primeiro-ministro José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa e ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas Jaime de Jesus Lopes Silva (XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).

Este Decreto-Lei definiu as ZIF na alínea *i*) do Artigo 3.º. Os objectivos então a alcançar, que foram definidos no Artigo 4.º, eram os seguintes:

- “a) Promover a gestão sustentável dos espaços florestais que as integram;
- b) Coordenar, de forma planeada, a protecção dos espaços florestais e naturais;

- c) Reduzir as condições de ignição e de propagação de incêndios;
- d) Coordenar a recuperação dos espaços florestais e naturais quando afectados por incêndios;
- e) Dar coerência territorial e eficácia à acção da administração central e local e dos demais agentes com intervenção nos espaços florestais”.

O “Processo de constituição, alteração e extinção das zonas de intervenção florestal” foi definido no Capítulo II. O Capítulo III definiu o “Funcionamento das zonas de intervenção florestal”, cuja gestão deverá ser assegurado por uma entidade gestora com capacidade técnica adequada à gestão (Artigo 13.º n.º 1) e o Capítulo IV determinou que a “Gestão dos espaços florestais” deveria ser assegurada pelo “Plano de gestão florestal” (Artigo 19.º), pelo “Plano de defesa da floresta”, a elaborar nos termos da Portaria n.º 1185/2004, de 15 de Setembro (Artigo 20.º) e por “planos específicos de intervenção, nomeadamente de controlo de erosão, de protecção fitossanitária, de conservação de um determinado ‘habitat’, de salvaguarda de património arqueológico, de recreio ou lazer, de silvo-pastorícia e de caça” (Artigo 21.º).

A Portaria n.º 222/2006 de 8 de Março veio definir os “requisitos das entidades gestoras das zonas de intervenção florestal”. Foi assinada, por Rui Nobre Gonçalves, secretário de estado do desenvolvimento rural e das florestas (pelo ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas).

O Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e extinção foi alterado quatro vezes (2009, 2011, 2014 e 2017) e rectificado uma vez (2009):

- A primeira, a 14 de Janeiro de 2009, com a publicação do Decreto-Lei n.º 15/2009, que veio alterar os critérios de delimitação das ZIF nomeadamente permitindo a inclusão de terrenos comunitários ou do domínio privado do Estado, aumentar as competências das entidades gestoras, nomeadamente elaborar e executar o plano de gestão florestal e os planos específicos de intervenção florestal, simplificar o processo de constituição das ZIF e permitir a “associação da gestão dos espaços e usos florestais com outras utilizações agrícolas e pastoris” fomentando a intervenção alargada no espaço rural, “integrando floresta e outros sistemas produtivos envolventes”. Continuavam José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa e Jaime Jesus Lopes Silva respectivamente como primeiro-ministro e ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas do XVII.º governo constitucional.

Esta alteração viria a ser “rectificada” 26 dias depois, a 9 de Fevereiro de 2009, pela publicação da Declaração de Retificação n.º 10/2009 assinada por Susana de Meneses Brasil de Brito, directora do Centro Jurídico (serviço central integrado na Presidência do Conselho de Ministros... (Artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de Maio), neste caso do XVII.º governo constitucional.

Não se trata, na realidade, de uma rectificação mas sim de uma verdadeira alteração já que a “superfície mínima” de “áreas comunitárias” a abranger na delimitação das ZIF, foi alterada de 10 000 hectares para 5 000 hectares. É difícil aceitar que tivesse existido um erro tão grosseiro na redacção inicial do citado Decreto-Lei n.º 15/2009 de 14 de Janeiro.

- A segunda, a 6 de Janeiro de 2011, com a publicação do Decreto-Lei n.º 2/2011 respeitante à “adopção do Programa SIM- PLEGIS, que faz parte do SIMPLEX”. Este Programa veio permitir que a “criação, alteração de área territorial e extinção” das ZIF passassem a ser efectuadas por despachos do presidente da Autoridade Florestal Nacional, publicados nos sítios da Internet da AFN e dos municípios a que dizem respeito. Era primeiro-ministro José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa e ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas, António Manuel Soares Serrano (XVIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista);
- A terceira, a 18 de Fevereiro de 2014, com a publicação do Decreto-Lei n.º 27/2014, que veio alterar a delimitação territorial das ZIF, clarificar aspectos relacionados com as “consultas prévias, consultas públicas e audiências finais”, clarificar a responsabilidade da entidade gestora relativamente ao plano de gestão florestal e ao plano específico de intervenção florestal dos aderentes e não aderentes, bem como a sua execução e rever o quadro contraordenacional aplicável. Era primeiro-ministro Pedro Passos Coelho e ministra da agricultura e do mar Maria de Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça (XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP);
- A quarta, a 12 de Junho de 2017, com a publicação do Decreto-Lei n.º 67/2017, que, procurando potenciar a criação de novas ZIF nas zonas de minifúndio, introduziu as seguintes alterações: redução da superfície mínima, do número de proprietários e do número de prédios; possibilidade de as autarquias serem parceiras prioritárias dos núcleos fundadores e também entidades ges-

toras; eliminação da obrigatoriedade da elaboração dos planos específicos de intervenção florestal. Era primeiro-ministro António Luís Santos da Costa e ministro da agricultura, florestas e desenvolvimento rural, Luís Manuel Capoulas Santos (xxi.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).

A primeira zona de intervenção florestal, ZIF n.º 1; “zona de intervenção florestal de Alva e Alvôco” viria a ser criada a 30 de Novembro de 2006 pela Portaria n.º 1357/2006, assinada por Rui Nobre Gonçalves, secretário de estado do desenvolvimento rural e das florestas do xvii.º governo constitucional (pelo ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas).

O diploma de criação desta ZIF bem como o seu Plano de Gestão Florestal serão apresentados, para ilustração da figura, no sub-capítulo 2.3. Zonas de intervenção florestal, ZIF.

2.1.2. Sobre o regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal e das unidades de gestão florestal

A 12 de Junho de 2017, o Decreto-Lei n.º 66/2017 estabeleceu o “Regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF)”. Era primeiro-ministro António Luís Santos da Costa e ministro da agricultura, florestas e desenvolvimento rural, Luís Manuel Capoulas Santos (xxi.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).

Este Decreto-Lei definiu, como pessoa colectiva de direito privado, de modelo cooperativo ou societário, a “Entidade de gestão florestal (EGF)”. A EGF foi criada como objectivo fomentar a gestão conjunta e profissionalizada dos espaços florestais nas áreas de minifúndio, garantindo que uma parte da área abrangida pela EGF seja constituída por prédios rústicos de pequena dimensão.

O Regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF), foi alterado a 19 de Dezembro de 2017 (primeira alteração), seis meses e sete dias depois de criado, com a publicação da Lei n.º 111/2017. Era Eduardo Ferro Rodrigues presidente da Assembleia da República e continuava António Luís Santos da Costa como primeiro-ministro do xxi.º governo constitucional.

A principal alteração introduzida diz respeito à criação de nova pessoa colectiva de direito privado, a “Unidade de gestão florestal (UGF)”, destinada a gerir prédios rústicos contínuos. Foram também alterados os requisitos de reconhecimento das EGF e criado um novo artigo respeitante aos requisitos de reconhecimento das UGF.

O Regime jurídico ficou concluído a 2 de Março de 2018, com a publicação da Portaria n.º 63/2018, respeitante ao “Procedimento para o reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF) e das unidades de gestão florestal (UGF), bem como os critérios para avaliação da respectiva capacidade de gestão”, assinada por Miguel João Piseiro de Freitas, secretário de estado das florestas e do desenvolvimento rural do XXI.º governo constitucional.

A 15 de Dezembro 2017, quatro dias antes de publicada a primeira alteração ao Regime jurídico, foi publicada a Lei n.º 110/2017, respeitante aos “Benefícios fiscais para entidades de gestão florestal e unidades de gestão florestal”, importante incentivo à criação destas pessoas colectivas e, portanto, ao citado “fomento da gestão conjunta e profissionalizada dos espaços florestais nas áreas de minifúndio”. Continuavam a ser Eduardo Ferro Rodrigues presidente da Assembleia da República e António Luís Santos da Costa primeiro-ministro do XXI.º governo constitucional.

2.2. Sistemas de gestão florestal sustentável

2.2.1. O Processo pan-europeu de protecção das florestas na Europa

Os princípios do desenvolvimento e da silvicultura sustentável foram definidos na conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, CNUAD, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

No ano seguinte, os estados signatários do Conselho da Europa e a Comissão Europeia aprovaram e comprometeram-se, na Segunda Conferência Ministerial sobre Protecção da Floresta na Europa, realizada em Helsínquia, a 16 e 17 de junho de 1993, a promover e a aplicar as resoluções H1 e H2, a primeira sobre as “Directrizes gerais para a gestão sustentável da floresta na Europa” e a segunda sobre as “Directrizes gerais para a conservação da diversidade biológica da floresta na Europa”.

Anteriormente, a 18 de Dezembro de 1990, o Conselho da Europa tinha realizado a Primeira Conferência Ministerial sobre Protecção da Floresta na Europa, tendo os estados signatários declarado, entre outras, “Promover e reforçar a cooperação entre os estados europeus no domínio da protecção e gestão sustentável da floresta, desenvolvendo trocas de informação e experiência e apoiando os esforços das organizações internacionais relacionadas”. Aprovaram ainda as duas resoluções

seguintes: “Rede europeia de acompanhamento permanente dos ecossistemas florestais” e “Conservação de recursos genéticos florestais”.

Silvicultura sustentável é, conforme citada a Resolução H1, e na tradução de Canaveira, 1999 (p. 4), “a administração e o uso das florestas e das áreas florestais de uma forma e a um ritmo que mantenham a sua biodiversidade, produtividade, capacidade de regeneração, vitalidade e potencial para satisfazer, no presente e no futuro, funções ecológicas, económicas e sociais relevantes, aos níveis local, nacional e global, não causando danos a outros ecossistemas”.

A partir desta conferência, e com base naquelas duas Resoluções, foram desenvolvidos, em reuniões de peritos, os “Critérios e Indicadores Pan-Europeu de Gestão Sustentável da Floresta”, que vieram a ser adoptados na Terceira Conferência Ministerial para a Protecção das Florestas na Europa, realizada em Lisboa de 2 a 4 de Junho de 1998 e que constam no Anexo 1 da Resolução L2.

Nas reuniões de peritos realizadas em Génova, a 24 Junho de 1994, e em Antália, a 24 de Janeiro de 1995, foram adoptados, na primeira “um conjunto de critérios e indicadores quantitativos” e na segunda, “um conjunto de indicadores qualitativos”.

“Os critérios caracterizam e definem elementos essenciais ou conjuntos de condições e processos pelos quais a gestão florestal sustentável pode ser avaliada. O sentido da alteração de cada critério é mostrado pela medição periódica de indicadores” (Canaveira, 1999, p.5).

Os critérios e indicadores definidos no Anexo 1 da Resolução L2 foram adoptados pelo governo português para os níveis nacional e / ou regional. Havia que operacionalizá-los para utilização a níveis espaciais inferiores, nomeadamente as designadas “unidade de gestão” e “talhão”. A tarefa coube à Direcção Geral das Florestas (equipas dos projectos piloto de gestão florestal sustentável) e ao Instituto Português de Qualidade (Comissão Técnica n.º 145, Gestão Florestal Sustentável). O resultado traduziu-se pela Norma Portuguesa NP 4406, “Sistemas de gestão florestal sustentável. Aplicação dos critérios pan-europeus para a gestão florestal sustentável” que seguidamente se apresenta.

2.2.2. Norma Portuguesa NP 4406: 2014 (Ed. 5)

A NP 4406: 2014 (Ed. 5) foi elaborada a partir dos critérios pan-europeus e das linhas orientadoras pan-europeias ao nível operacional para a gestão florestal sustentável atrás referidas e basearam-se nos referenciais NP EN ISO 9001 (Sistemas de gestão da qualidade, requi-

sitos) e NP EN ISO 14001 (Sistemas de gestão ambiental, requisitos e orientação para a sua utilização).

A norma define “certificação florestal” como “certificação atribuída a uma entidade gestora ou a uma entidade individual à qual um certificado de conformidade florestal é atribuído” e define “certificado de conformidade florestal” como o “documento que confirma que uma entidade gestora cumpre os requisitos da ‘presente’ Norma de gestão florestal sustentável, bem como outros requisitos aplicáveis do sistema de gestão florestal”.

A certificação e o correspondente certificado de conformidade podem ser conferidos aos níveis de aplicação regional, de grupo e individual, âmbitos espaciais definidos no Anexo B, respeitante às especificações para a aplicação dos requisitos para a gestão florestal sustentável. Os “requisitos do sistema de gestão florestal sustentável” são definidos na secção 3 da norma, pp. 13 a 17.

A norma define ainda “unidade de gestão florestal” como “área delimitada, constituída por prédios rústicos pertencentes a uma ou mais entidades, de forma contínua ou não, sujeita a um único plano de gestão”. O nível individual de aplicação da certificação atrás citado corresponde a uma UGF estabelecida “para uma ou para um conjunto de áreas florestais sob responsabilidade de um único titular/gestor” (B.4.1 alínea b) do Anexo B).

Importa referir que a ‘unidade de gestão florestal, UGF’ definida na norma portuguesa NP 4406:2014 (Ed. 5) nada tem a ver com a ‘unidade de gestão florestal, UGF’ definida pela Assembleia da República quando da primeira alteração do “regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal” através da publicação da Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro de 2017 apresentada no sub-capítulo 2.4.

Os sistemas de gestão florestal sustentável podem aplicar-se, como se viu e conforme especifica o Anexo B da Norma, aos níveis regional, de grupo e individual. O nível regional aplica-se “à divisão administrativa da NUT II”, podendo ocorrer “em unidades territoriais mais pequenas, correspondentes a uma ou mais unidades de nível concelhio ou NUT III”. O nível de grupo aplica-se a um grupo de UGF. O nível individual aplica-se a uma UGF conforme atrás definida.

Finalmente o Anexo A define os critérios e indicadores de gestão florestal sustentável. São seis critérios que se traduzem operacionalmente por 20 indicadores. Transcreve-se seguidamente a denominação destes seis critérios indicando entre parênteses, o número de indicadores respectivos:

- *Critério 1*: Manutenção e aumento dos recursos florestais (4);
- *Critério 2*: Manutenção da saúde e vitalidade dos ecossistemas florestais (3);
- *Critério 3*: Manutenção e fomento das funções produtivas das florestas (2);
- *Critério 4*: Manutenção conservação e fomento da diversidade biológica nos ecossistemas florestais (4);
- *Critério 5*: Manutenção e fomento apropriado das funções protectoras na gestão das florestas (solo e água) (2);
- *Critério 6*: Manutenção de outras funções e condições sócio económicas (5).

2.3. Zonas de intervenção florestal, ZIF

2.3.1. Definição

Nos termos da alínea *q)* do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 127/2005 de 5 de Agosto, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 67/2017 de 12 de Junho, entende-se por «Zona de intervenção florestal» ou «ZIF» a área territorial contínua e delimitada, constituída maioritariamente por espaços florestais, submetida a um plano de gestão florestal, e que cumpre o estabelecido nos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios, e administrada por uma única entidade»

2.3.2. Zona de intervenção florestal de Alva e Alvôco, ZIF n.º 1

A Zona de intervenção florestal do Alva e do Alvôco, ZIF n.º 1, foi criada a 30 de Novembro de 2006 pela Portaria n.º 1357/2006 de 30 de Novembro.

A ZIF n.º 1 localiza-se no município de Oliveira do Hospital e abrange as seguintes dez freguesias (por ordem alfabética): Aldeia das Dez, Alvôco das Várzeas, Nogueira do Cravo, Oliveira do Hospital, Penalva de Alva, Santa Ovaia, São Gião, São Paio de Gramaços e São Sebastião da Feira. A Figura n.º 4 ilustra os limites da ZIF e foi publicada na citada Portaria de criação, de onde foi transcrita.

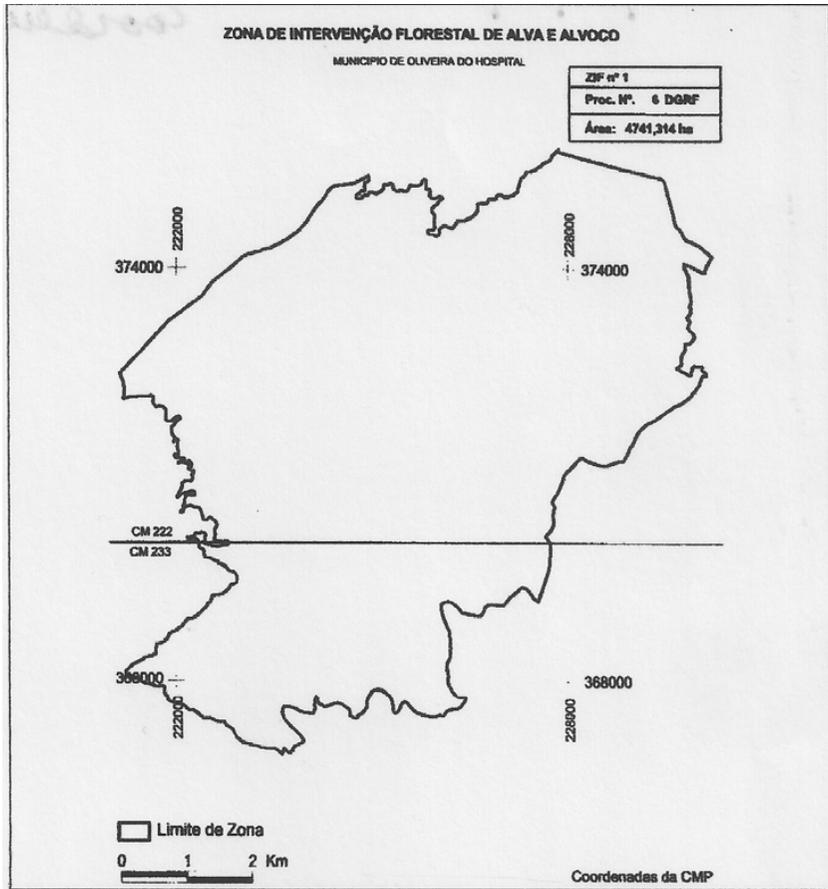


Figura n.º 4
Limites da Zona de intervenção florestal de Alva e Alvôco
(Portaria n.º 1357/2006 de 30 de Novembro)

A superfície total da ZIF é de 4741 hectares dos quais apenas 3686 dizem respeito a superfície florestal que representa 77,74% daquela superfície total.

O número de aderentes era então de 478 aderentes, o que se traduzia por uma superfície florestal média por aderente de 7,7113 ha/ad.

A gestão da ZIF é assegurada pela “Caule — Associação Florestal da Beira Serra”, pessoa colectiva n.º 505 308 720, com sede na Rua do Dr. António Costa Júnior, 3420-053 Covas (informações transcritas da citada Portaria).

2.3.3. Plano de gestão florestal (PGF) da ZIF de Alva e Alvôco

O plano de gestão florestal da ZIF de Alva e Alvôco foi aprovado por notificação da Autoridade Florestal Nacional a 24 de Abril de 2012 com o número 164.PN.021.2011.11.08.

Foi elaborado tendo como referência as “Normas Técnicas de elaboração dos planos de gestão florestal” elaboradas pela Autoridade Florestal Nacional e aprovadas pelo Despacho n.º 15183/2009 de 6 de Julho.

O plano é constituído, para além das peças gráficas, pelos seguin-

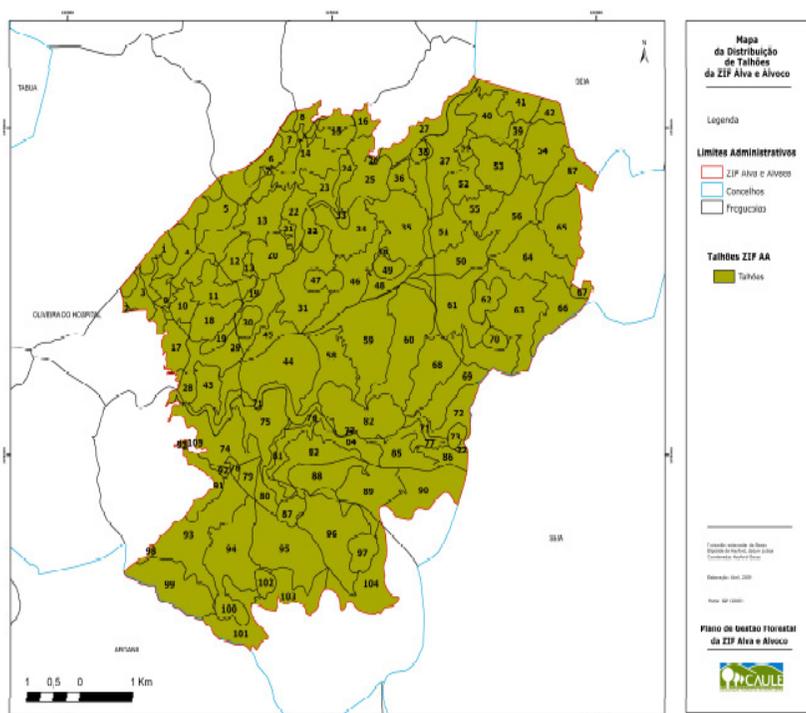


Figura n.º 5
Subdivisão da ZIF de Alva e Alvôco em 105 talhões

Os talhões foram depois subdivididos em parcelas, cada uma delas constituída pelos povoamentos existentes, que foram identificados pelo código da espécie correspondente. Os resultados foram sintetizados nas Tabelas 16 (3 folhas) que, para além da descrição das espécies constituintes dos povoamentos identificam também, para além de outras informações relevantes, os talhões onde existem (à data da elaboração do plano).

O capítulo 3 do “Modelo de Exploração” é relativo aos três programas operacionais definidos para a ZIF, que consideraram, naturalmente, as determinações do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte aprovado em 2006: “Programa de gestão da biodiversidade”, “Programa de gestão florestal e zonamento funcional” e “Programa das operações silvícolas mínimas”.

Importa considerar, pela sua importância, o Programa de gestão florestal e zonamento funcional que foi elaborado a partir dos talhões e seu parcelamento. Está sintetizado nas tabelas constituintes dos Anexos III, IV e V do plano de gestão florestal respeitantes, respectivamente às Tabelas Resumo (18 tabelas organizadas por talhão, p. 97 a 114), Gestão Florestal Preconizada (31 tabelas organizadas por código de parcela, pp. 115 a 126) e Modelos de Silvicultura (20 modelos, p. 128 a 147).

Os modelos de silvicultura foram definidos a partir das espécies (e suas classes de idade aproximada) presentes nas parcelas “de modo a adaptar as condições actuais dos povoamentos às acções previstas nos referidos modelos de silvicultura e na gestão florestal preconizada ... tendo em vista a máxima produtividade”. Nas áreas de incultos (matos, pastagens espontâneas e áreas agrícolas abandonadas) foram preconizadas acções de arborização com as espécies previstas pelo PROF PIN 2006 “respeitando as metas definidas ... para cada uma das espécies” (p. 74).

As Tabelas Resumo indicam, por talhão e por parcela, a sub-região do PROF PIN onde se insere, as ‘funções’ (tipos de intervenção a realizar constantes no Anexo 4) e os modelos de silvicultura (constantes no Anexo 5).

Importa finalmente referir as dificuldades com que a CAULE se deparou (e continua a deparar) durante a elaboração do plano, que discrimina no capítulo final “Síntese”: Quantidade demasiado elevada de intervenientes directa ou indirectamente relacionados com a floresta; Elevado número de prédios rústicos; Dimensões muito reduzidas da grande maioria dos prédios; Ausência de cadastro geométrico; Desconhecimento pelos proprietários dos limites das suas propriedades; Proprietários sistematicamente absentistas; Acentuado envelhecimento da população.

2.4. Regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF) e das unidades de gestão florestal (UGF)

O regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal e das unidades de gestão florestal foi definido, como se viu, pelo Decreto-Lei n.º 66/2017 de 12 de Junho e depois alterado pela Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro.

Foi seu objectivo “fomentar a gestão florestal profissional e sustentável” de molde a promover “o aumento da produtividade e da rentabilidade dos activos florestais e a melhoria do ordenamento dos espaços florestais”, pela criação de incentivos à “gestão conjunta dos espaços florestais no minifúndio” (introdução ao Decreto-Lei n.º 66/2017).

Para tal foram definidas duas pessoas colectivas de direito privado, as entidades de gestão florestal (EGF) e as unidades de gestão florestal (UGF), constituídas, a primeira sob a forma jurídica de cooperativa agrícola, associação com personalidade jurídica, sociedade por cotas ou sociedade anónima, e a segunda sob a forma jurídica de cooperativa agrícola ou associação com personalidade jurídica (Artigos 6.º e 6.º-A).

Ambas visam “promover e facilitar a gestão conjunta de espaços florestais, preferencialmente no minifúndio”, destinando-se a UGF a gerir espaços contínuos (n.º 1 e 2 do Artigo 3.º) e a EGF a gerir espaços sem restrições de contiguidade.

Para fomentar a criação destas pessoas colectivas o diploma previu ainda o acesso a apoios públicos direccionados, bem como a obtenção de incentivos a nível fiscal e complementar.

Para além disso o governo veio dinamizar as zonas de intervenção florestal no sentido da sua evolução para “modelos que promovam a gestão profissional da floresta” (introdução ao Decreto-Lei n.º 66/2017).

O regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal e das unidades de gestão florestal vai ser apresentado nos quatro sub-capítulos seguintes:

- Entidades de gestão florestal, EGF;
- Unidades de gestão florestal, UGF;
- Critérios de avaliação da capacidade de gestão pelo ICNF das EGF e das UGF;
- Benefícios fiscais das EGF e das UGF.

2.4.1. Entidades de gestão florestal, EGF

2.4.1.1. Definição

Nos termos da alínea *c*) do Artigo 2.º Decreto-Lei n.º 66/2017 de 12 de Junho, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro, entende-se por “«Entidade de gestão florestal» a pessoa coletiva de direito privado, constituída nos termos do Código Cooperativo, do Código Civil, sob a forma de associação com personalidade jurídica, ou do Código das Sociedades Comerciais, sob a forma de sociedade por quotas ou de sociedade anónima, cujo objeto social seja a silvicultura, a gestão e exploração florestais e, no caso das associações, a prestação de serviços aos seus associados nessas áreas”.

2.4.1.2. Instrução do pedido de reconhecimento pelo ICNF, IP

Os requisitos de reconhecimento pelo ICNF das entidades de gestão florestal estão definidos no Artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 66/2017 de 12 de Junho, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro e no n.º 2.1 do Artigo 2.º da Portaria n.º 63/2018 de 2 de Março, e encontram-se enumerados na Tabela n.º 4. O pedido de reconhecimento é submetido na plataforma digital EGF/UGF, disponível em <ww.icnf.pt>, gerida e mantida pelo ICNF, IP.

A primeira coluna desta tabela indica o número de ordem de cada um dos documentos a apresentar, num total de 11 documentos (ou 12 se não for entregue a Declaração anual de informação anual simplificada, IES).

TABELA n.º 4

Entidades de gestão florestal (EGF)**Instrução do pedido de reconhecimento pelo ICNF**

1	a) 1	Identificação do responsável perante o ICNF
2	a) 2	Delegação de poderes concedida pelos órgãos da pessoa colectiva
3	b)	Estatutos da pessoa colectiva com a silvicultura, a gestão e exploração florestais como objecto social (incluindo prestação de serviços aos associados no caso das associações)
4	c) 1	Listagem dos prédios rústicos próprios ou cujo direito de uso seja transferido para a EGF
5	c) 2	Declaração do responsável em como a EGF celebrou contrato escrito com os proprietários (associados ou não) para a sua gestão (Contratos de comodato a celebrar com cada proprietário)
6	d)	Cartografia em formato <i>shapefile</i> com a delimitação das áreas dos prédios no sistema de coordenadas ETRS89/PT-TM06
7	e)	Comprovativo do certificado de gestão florestal sustentável ou Declaração de compromisso de promover a implementação de um sistema de gestão florestal sustentável
8	f) 1	Currículo profissional do técnico com formação superior na área das ciências florestais
9	f) 2	Tipo de vínculo com a EGF ou Contrato e afectação temporal quando a tempo parcial
10	g)	Plano de actividades
11	h)	Declaração anual de informação empresarial certificada (IES) relativa ao último exercício fiscal ou Relatório de gestão e contas e
12		Acta da sua aprovação pela assembleia geral

A segunda coluna indica a alínea do n.º 2.1 do Artigo 2.º da citada Portaria n.º 63/2018 que enumera os documentos a entregar cujos nomes constam na terceira coluna. Quando as alíneas indicam mais do que um documento (casos das alíneas *a*), *c*), *f*) e eventualmente *h*) são contabilizadas consoante o número de documentos que enumeram (dois em cada um dos casos das alíneas referidas).

O processo burocrático está definido e a plataforma digital a funcionar. Mas importa considerar dois aspectos que estão implícitos e que sobrecarregam a montante o pedido de reconhecimento como EGF:

- A elaboração de contratos escritos a celebrar com cada proprietário aderente à EGF, em número indeterminado. No caso analisado na terceira parte optou-se por celebrar Contratos de comodato;

- A execução do trabalho de campo respeitante ao levantamento perimetral dos prédios a integrar na EGF. Esta tarefa, que também será referida na citada terceira parte, é, pelas suas características, demorada e dispendiosa.

2.4.2. Unidades de gestão florestal, UGF

2.4.2.1. Definição

Nos termos da alínea *d*) do Artigo 2.º Decreto-Lei n.º 66/2017 de 12 de Junho, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro, entende-se por «Unidade de gestão florestal» a pessoa coletiva de direito privado, constituída nos termos do Código Cooperativo ou do Código Civil, sob a forma de associação com personalidade jurídica, gestora de prédios rústicos contínuos, de área não superior a 50 hectares cada, com uma área territorial mínima de 100 hectares e máxima de 5000 hectares”.

2.4.2.2. Instrução do pedido de reconhecimento pelo ICNF

Paralelamente ao que acontece com as entidades de gestão florestal, os requisitos de reconhecimento pelo ICNF das unidades de gestão florestal estão definidos no Artigo 6.º-A do citado Decreto-Lei n.º 66/2017 de 12 de Junho, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro, e no n.º 2.2 do Artigo 2.º da Portaria n.º 63/2018 de 2 de Março, e encontram-se enunciados na Tabela n.º 5. E também o pedido de reconhecimento deverá ser submetido na plataforma digital EGF/UGF, disponível em <ww.icnf.pt> e gerida e mantida pelo ICNF, IP.

A Tabela n.º 5 foi elaborada a partir da Tabela n.º 4 com o acréscimo de uma nova primeira coluna e distinguindo a itálico e cor de laranja as linhas respeitantes a documentos exigidos ao reconhecimento das EGF mas não das UGF.

Tal como na Tabela n.º 4 a primeira coluna indica o número de ordem de cada um dos documentos a apresentar, neste caso num total de 9 documentos (ou 10 se não for entregue a Declaração anual de informação anual simplificada, IES).

A segunda coluna indica, em itálico e cor de laranja, o número de ordem correspondente à Tabela n.º 4.

TABELA n.º 5
Unidades de gestão florestal (UGF)
Instrução do pedido de reconhecimento pelo IGNF

1	<i>1</i>	a) 1	Identificação do responsável perante o ICNF
2	<i>2</i>	a) 2	Delegação de poderes concedida pelos órgãos da pessoa colectiva
3	<i>3</i>	b)	Estatutos da pessoa colectiva com a silvicultura, a gestão e exploração florestais como objecto social (incluindo prestação de serviços aos associados no caso das associações)
4	<i>4</i>	c) 1	Listagem dos prédios rústicos próprios ou cujo direito de uso seja transferido para a UGF
	<i>5</i>	c) 2	<i>Declaração do responsável em como a EGF celebrou contrato escrito com os proprietários (associados ou não) para a sua gestão (Contratos de comodato a celebrar com cada proprietário)</i>
5	<i>6</i>	d)	Cartografia em formato <i>shapefile</i> com a delimitação das áreas dos prédios no sistema de coordenadas ETRS89/PT-TM06
	<i>7</i>	e)	<i>Comprovativo do certificado de gestão florestal sustentável ou Declaração de compromisso de promover a implementação de um sistema de gestão florestal sustentável</i>
6	<i>8</i>	f) 1	Currículo profissional do técnico com formação superior na área das ciências florestais
7	<i>9</i>	f) 2	Tipo de vínculo com a UGF ou Contrato e afectação temporal quando a tempo parcial
8	<i>10</i>	g)	Plano de actividades
9	<i>11</i>	h)	<i>Declaração anual de informação empresarial certificada (IES) relativa ao último exercício fiscal ou</i> Relatório de gestão e contas e
10	<i>12</i>		Acta da sua aprovação pela assembleia geral

A terceira coluna indica a alínea do n.º 2.2 do Artigo 2.º da citada Portaria n.º 63/2018 que enumera os documentos a entregar cujos nomes constam na quarta coluna. Quando as alíneas indicam mais do que um documento (casos das alíneas a), f) e eventualmente h) são contabilizadas consoante o número de documentos que enumeram (dois em cada uma das alíneas referidas).

Importa considerar as duas diferenças significativa existentes relativamente ao processo de reconhecimento das EGF:

- Não é exigida às UGF a entrega de “Declaração do responsável em como a EGF celebrou contrato escrito com os proprietários (associados ou não) para a sua gestão” (Documento número 5 da Tabela n.º 4);
- Não é exigida às UGF o “Comprovativo do certificado de gestão florestal sustentável” ou, em alternativa, a “Declaração de compromisso de promover a implementação de um sistema de gestão florestal sustentável” (Documento número 7 da Tabela n.º 4);

Haverá certamente razões justificativas destas não exigências, que o diploma não explica, que discriminam as EGF e que não se compreendem.

Em especial não se compreende por que razão as UGF ficaram dispensadas de entregar os documentos respeitantes à produção florestal sustentável previstos no n.º 7 da Tabela 4 (e também enunciados na Tabela n.º 5 a itálico e cor de laranja), tanto mais que o n.º 2 do Artigo 3.º do citado Decreto-Lei n.º 66/2017 de 12 de Junho, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro, afirma expressamente que “As UGF visam promover e facilitar a gestão conjunta dos espaços florestais contínuos, ..., segundo os princípios da gestão florestal sustentável, em áreas que...”.

Importa referir ainda o conteúdo de dois novos artigos introduzidos pela lei da Assembleia da República no Decreto-lei n.º 66/2017, ambos respeitantes às UGF, os Artigo 6.º-A e 13.º-A:

- O Artigo 6.º-A é relativo aos requisitos de reconhecimento das UGF. Reforça, na alínea *a*), o objectivo da gestão florestal sustentável, permite, na alínea *b*), a prática da “agricultura, a pecuária em pastoreio extensivo no sob coberto do arvoredo florestal e a exploração de outras actividades económicas que não prejudiquem o seu objecto social principal” e define, na alínea *c*), as características dos activos sob sua gestão: “área mínima de 100 hectares e máxima de 5000 hectares” constituída por “prédios rústicos contínuos”, todos de “dimensão igual ou inferior a 50 hectares”.
- O Artigo 13.º-A concede às UGF o direito de preferência “nas transmissões a título onerosa de prédios rústicos sujeitos à sua gestão...”.

2.4.3. Critérios de avaliação da capacidade de gestão pelo ICNF das EGF e das UGF

Os Artigos 6.º e 6º-A respeitantes aos requisitos de reconhecimento pelo ICNF, nas suas alíneas *f)* e *e)*, respectivamente, exigem ainda que as EGF e as UGF “Demonstrem capacidade de gestão adequada aos objectivos a alcançar”. A Portaria n.º 63/2018 de 2 de Março veio definir, no Artigo 3.º, os critérios de avaliação dessa capacidade de gestão, que são os dois seguintes:

- A existência de “recursos humanos próprios ou contratados com formação superior na área das ciências florestais que assegurem a capacidade técnica de gestão dos activos numa razão mínima de 1 Unidade de Trabalho Ano (UTA) por 5 000 hectares de activos florestais” (alínea *a)*;
- “Autonomia financeira superior a 20%” (alínea *b)*).

Esta autonomia financeira implica que a relação capital social/ativos seja superior a 20%.

2.4.4. Benefícios fiscais das EGF e das UGF

O Artigo 9.º do citado Decreto-Lei n.º 66/2017 de 12 de Junho, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro, diz respeito aos “Incentivos e apoios a atribuir às EGF e UGF reconhecidas”, que discrimina nos números 2, 3, 4 e 5, dos quais se enunciam os dois seguintes:

- cláusulas de discriminação positiva ou majoração positiva na apresentação de candidaturas aos instrumentos públicos de apoio financeiro, nacionais ou comunitários (n.º 2);
- regime específico de benefícios fiscais e reduções emolumentares (n.º 3);

A 15 de Dezembro de 2017 tinha sido publicada a Lei n.º 110/2017 que veio alterar o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado de molde a criar benefícios fiscais para entidades de gestão florestal e unidades de gestão florestal.

O Estatuto dos Benefícios Fiscais foi alterado pelo aditamento do Artigo 59.º-E respeitante às “Entidades de gestão florestal e unidades de gestão florestal”. Em catorze números (um deles com duas alíneas) este artigo enuncia os diferentes benefícios que podem usufruir.

O Artigo 28.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado foi alterado pelo aditamento dos números 35 e 36 relativos

a emolumentos relativos a prédios destinados à exploração florestal e adquiridos por EGF e UGF reconhecidas.

3. Prática da execução dos planos florestais: um caso em curso

Os incêndios florestais de 15 e 16 de Outubro de 2017, devastaram, como se viu, 442 418 hectares de floresta e produziram 109 mortes. A presente terceira parte tem como objectivo apresentar a situação vivida por um conjunto de proprietários e produtores florestais na sequência do incêndio, as discussões que tiveram, as soluções que encontraram, as decisões que tomaram e as tarefas e dificuldades que encontraram para as executar.

É constituída, para além desta introdução, pelos seguintes capítulos:

- Estudo das leis, a discussão e as decisões
- Constituição da entidade de gestão florestal, EGF (em curso)
- Plano de atividades da EGF para 2019

No município de Oliveira do Hospital, o incêndio foi particularmente gravoso. A floresta foi quase totalmente arrasada (97% da superfície total). Ardeu tudo. O fogo das matas voou e entrou nas povoações, queimando quintais e destruindo casas. Nunca tal tinha acontecido. Destruíu até, na cidade, fábricas e instalações empresariais localizadas na zona industrial.

O socorro não aparecia. Bombeiros e sapadores florestais, quando surgiam, mostraram-se impotentes. As situações eram muitas e eles poucos. Os sapadores florestais acudiam prioritariamente aos casos que a entidade gestora da ZIF considerou mais importantes. A população viu-se abandonada.

Tal como noutros incêndios anteriores, quando ainda não existia em Portugal o serviço de protecção civil, a solidariedade humana manifestou-se em Alvôco das Várzeas. Algumas pessoas juntaram-se e, com os seus braços e meios, começaram a acudir às situações. Enquanto o sistema de abastecimento de águas funcionou apagaram os incêndios com a água da rede. Às 19 horas a água faltou. O José Pereira e o Filipe Pais juntaram aos seus tratores uma bomba a gasolina, mangueiras e depósitos, foram ao rio buscar água e continuaram a arrefecer o depósito de gás do Lar de Idosos, Centro de Dia e Creche do CERCAV e a apagar os incêndios nas casas. O Rui Moura e o general Humberto Gonçalo fizeram o mesmo com as suas carrinhas. O António José Dias, o Pedro Fontes e outros, juntaram-se a ajudar. Outras pessoas pediam socorro ou informavam onde era urgente acudir.

Salvaram o que puderam. Às sete horas da manhã do dia 16 salvaram, com apoio dos sapadores, a casa de família de minha mulher. Porque ninguém dormiu nessa noite e a vizinha Dália Alves, ouvindo ruídos de crepitação, foi verificar preocupada. Viu fumo e chamas e pediu socorro. Ainda a tempo, felizmente. Uma ‘mochana’ (projectão, na linguagem da tecnologia dos incêndios florestais) tinha entrado pela chaminé, caído na lareira de granito, onde continuou a arder e pegou fogo ao tecto antigo em madeira de pinheiro pintada que ardia estrepitosamente.

Os dias seguintes foram de balanço e de reflexão.

Incêndios florestais todos os anos ocorreram na freguesia, alguns deles muito extensos. O mais grave, anteriormente ao de 2017, ocorreu em 2005, que queimou 763 hectares de floresta na área da ZIF de Alva e Alvôco, dos quais 732 nas freguesias confinantes de Aldeia das Dez e Alvôco das Várzeas. Mas nenhum deles foi tão grave como o de agora: Não entraram nas povoações, não se verificou um número tão elevado de mortes humanas nem a razia total da floresta.

Agora ardeu a totalidade da floresta. Mantiveram-se de pé, ardidos, os troncos de maior DAP (diâmetro à altura do peito) e o solo ficou à vista, totalmente nu. As raízes continuaram a arder em combustão lenta saindo fumos dos buracos deixados pelos troncos ardidos como se de uma chaminé se tratasse.

Quem vivia da floresta desesperava. Que vou fazer agora? Questionavam-se. Abandonar a floresta e deixar a natureza decidir o futuro? Plantar de novo e aguardar anos para tirar proveito? E plantar o quê e como (arderam arrecadações, alfaias e até tratores e outras máquinas agrícolas)? E como pagar as despesas?

A solidariedade nacional manifestou-se. O município tomou a dianteira e encontrou soluções para acudir e resolver as situações mais prementes. De alimentação do gado ainda vivo (ovinos), de fornecimento de alfaias, de reconstrução de habitações. O governo realizou um conselho de ministros especial para encontrar soluções para a catástrofe vivida.

Mas as pessoas, no terreno, continuavam a reflectir e tinham que decidir das suas vidas. Desistir não resolvia os problemas. Havia que agir, encontrar as soluções e construir o destino com as suas próprias mãos.

3.1. Estudo das leis, a discussão e as decisões

As conversas começaram no dia a seguir ao incêndio. Primeiro entre duas pessoas, vizinhas, amigas ou simplesmente preocupadas. Em casa, na rua, no café ou no pinhal ardido.

Um dos mais preocupados era o José Pereira, que vivia principalmente da floresta e que, aproveitando a experiência que tinha dos incêndios anteriores, começou logo a cortar pinheiros em rolos para a Agloma (fábrica de aglomerado de madeira) e a arrumá-los aguardando a venda. Foi com ele que falei, no pinhal, enquanto trabalhava. Era preciso fazer alguma coisa, mas o quê? Questionávamo-nos. E duas questões surgiram:

- Tinha sido publicado, a 12 de Junho, o Decreto-Lei n.º 66/2017, que tinha criado a EGF, entidade de gestão florestal, como pessoa colectiva de direito privado. Pensamos que poderia ser utilizada para resolver os problemas. Mas implicava uma superfície mínima de 100 hectares de floresta, em que a área média dos prédios constituintes de 50% da superfície total dos “activos sob gestão” teria de ser inferior a 5 hectares. As duas condições eram facilmente cumpridas, mas não em propriedades contiguas, condição que, aliás, a lei não exigia, mas que aparecia, em teoria, como básica para a eficácia de uma gestão conjunta;
- A outra questão era a existência da ZIF de Alva e Alvôco. A maioria dos produtores e proprietários florestais tinha aderido à ZIF quando da sua criação. Outros nunca aderiram à ZIF por não terem acreditado na figura.

A existência da ZIF não evitou, nem reduziu, a catástrofe. Por outro lado, o tempo ia passando e ninguém ouvia falar de tomadas de posição por parte da entidade gestora. Os aderentes sentiam-se abandonados. E revoltados. Tinham aderido e não viam acção nem resultados.

Aliás alguns aderentes já se tinham queixado, muito antes dos incêndios, e deixado de pagar as cotas, por terem verificado a ineficácia do funcionamento da ZIF. E questionávamo-nos: Podemos sair da ZIF e resolver os nossos problemas? Ou teremos de os resolver dentro da ZIF?

Mas a verdade é que se não formos nós a resolver os nossos problemas ninguém os resolverá. Vamos juntar pessoas e discutir em conjunto, para discutir a situação e estudar as soluções.

Contactei a Maria João e o João Mendes; O José Pereira contactou o Humberto Gonçalves, o Mário Silva e o Jorge Fontes. Feitas as contas, um total de pouco mais de 100 hectares de superfície florestal a integrar e gerir conjuntamente, se todos estivessem de acordo. E marcamos a primeira reunião conjunta para casa de minha mulher.

A 28 de janeiro de 2018, ao fim da tarde, juntámo-nos todos pela primeira vez, para analisar a situação e decidir o que fazer conjuntamente. Para alguns, embora se conhecessem, era a primeira vez que se juntavam para conversar. Começou a conversa informalmente e com alguma confusão, como acontece nestas situações. O Humberto Gonçalves, que tinha levado um computador portátil e que tinha já pensado nos problemas, dispôs-se a apresentar em *power point* a legislação mais recente, publicada já depois dos incêndios de Outubro, que ajudaria a disciplinar a conversa e decidir o que fazer.

Ou seja apresentou a Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro, que, alterando o Decreto-Lei n.º 66/2017 atrás citado, definia agora duas pessoas colectivas de direito privado, a EGF e a UGF.

Concluída a apresentação iniciou-se a discussão, mais organizada.

Em primeiro lugar todos concordaram que era necessário “não ficar parado, mas fazer alguma coisa”. E que já não poderia fazer-se como se fez após os incêndios anteriores, em que se deixava a natureza regenerar-se naturalmente ou fazer sementeiras e plantações individuais.

Depois discutiram-se as duas questões atrás levantadas:

- A UGF, agora definida, exigia contiguidade das propriedades, condição que não estávamos em condições de cumprir. O Artigo 5.º, respeitante à “área dos activos sob gestão” das EGF, foi revogado, deixando de ser obrigatória uma superfície mínima de 100 hectares. Tornou-se evidente que seria esta a pessoa colectiva que deveríamos adoptar;
- A questão da criação de uma EGF abrangendo prédios integrados numa ZIF, mostrava-se mais complexa de analisar. O Decreto-Lei n.º 67/2017 de 12 de Junho, que veio alterar o regime de criação de zonas de intervenção florestal, era bastante complexo e exigia um estudo aprofundado que, naquela perspectiva, ainda não tínhamos feito.

Pode um grupo de proprietários integrados numa ZIF abandoná-la passando a não aderentes e criarem uma EGF? Era a grande questão a resolver.

E como criar uma EGF? Ainda não tinha sido publicada a portaria respeitante aos procedimentos de reconhecimento e aos critérios de avaliação da capacidade de gestão das EGF (Artigo 7.º, n.º 2 do Decreto-lei n.º 66/2017), nem criada a plataforma digital para submissão dos pedidos (Artigo 13.º, n.º 1).

As interpretações eram contraditórias e decidimos consultar, informalmente, o engenheiro Nuno Amaral, director do ICNF, Viseu e a professora Dulce Lopes, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Encarregou-se disso a Maria João.

Satisfeitos e animados, apesar das dificuldades, acabamos a reunião tendo decidido novo encontro depois de esclarecidas as dúvidas respeitantes às ZIF.

Feitas as consultas concluiu-se, no que diz respeito à primeira dúvida, que é possível aos proprietários e produtores florestais deixar de integrar a ZIF (Artigo 12.º, n.º 6). Manter-se-ão como não aderentes devendo cumprir o Artigo 22.º, isto é, terão de cumprir o PGF da ZIF ou então elaborarem um próprio.

A saída não implica alteração da ZIF a não ser que se traduza por uma redução de mais de 50% da sua área total.

Deverá remeter-se um documento para a entidade gestora identificando os proprietários que deixam de integrar a ZIF (Artigo 10.º, n.º 6), alterando-se assim a listagem dos proprietários que tinham declarado integrá-la (Artigo 8.º, alínea a) do n.º 1).

Quanto à criação de entidades de gestão florestal, EGF, as dúvidas eram muitas e o desconhecimento total: as EGF tinham sido criadas pelo anterior secretário de estado e o actual estava ainda a estudar os problemas. Não havendo experiência, não estando publicada a portaria nem tendo sido criada a plataforma digital, era preciso aguardar mais um tempo. Mas as EGF “*foram previstas*” para gerir prédios de proprietários não aderentes às ZIF ou que, sendo aderentes, as abandonaram.

A segunda reunião fez-se a 25 de Fevereiro de 2018 com a seguinte ordem de trabalhos:

- “1. Ponto de situação das ações tomadas depois da 1ª reunião;
2. Decisão relativamente à formação duma Entidade de Gestão Florestal (EGF), após:
 - a. A verificação da possibilidade de cumprimento dos requisitos;
 - b. A decisão sobre a forma jurídica a adotar para a EGF: (1) Cooperativa; ou (2) Empresa comercial;
3. No caso de ser decidido prosseguir com a formação da EGF:
 - a. Definição do plano, para formalizar o pedido de reconhecimento junto do ICNF;
 - b. Elaboração da comunicação a fazer às partes interessadas locais;
4. Outros assuntos, que se considerem ser relevantes abordar”.

As questões pendentes da primeira reunião foram esclarecidas na discussão do primeiro ponto com a comunicação dos resultados das consultas efectuadas e atrás apresentados.

A decisão relativamente à constituição de uma entidade de gestão florestal foi pacífica, depois de discutidos dois aspectos dos requisitos exigidos: a questão da forma jurídica a adoptar (alínea c) do Artigo 6.º) e a questão da certificação florestal (alínea e) do Artigo 6.º).

Relativamente à forma jurídica a alternativa era entre a cooperativa agrícola, associação com personalidade jurídica, sociedade por quotas ou sociedade anónima. Foram eliminadas à partida a associação com personalidade jurídica e a sociedade anónima restando as alternativas da cooperativa agrícola ou e sociedade por quotas. Discutidas as vantagens e inconvenientes concluiu-se que a forma mais adequada seria a cooperativa agrícola: maior adequação aos objectivos pretendidos, experiência de funcionamento e gestão de cooperativas agrícolas já existente, maior participação e liberdade dos cooperantes.

Relativamente à certificação florestal discutiu-se em que consiste, quais as vantagens para os produtores florestais e encargos que acarreta. A certificação implica o abandono dos modos tradicionais de administração e uso da floresta e a adopção de uma prática de gestão florestal sustentável. A norma NP 4406:2014, define os conceitos e específica, para Portugal, os requisitos e critérios exigidos para a gestão florestal sustentável que terão de ser cumpridos.

Como vantagens discutiu-se que, para além da satisfação pessoal de produzir com preocupações ecológicas e ambientais, a certificação garante o acesso a um mercado nacional e global de produtos certificados que, por isso mesmo, são mais valorizados e têm maior procura.

A certificação florestal implica a adopção de um “sistema de gestão florestal” e a emissão de um “certificado de conformidade florestal”. Naturalmente que acarreta encargos pois será necessário o acompanhamento da gestão por parte de uma entidade certificadora independente que também emitirá o certificado. E isto terá custos.

Terminada a discussão e estando todos esclarecidos decidiu-se:

- constituir uma entidade de gestão florestal;
- optar pelo regime jurídico de cooperativa;
- adoptar um processo de gestão florestal sustentável.

Foi finalmente decidido encarregar o Humberto Gonçalo de, com o apoio dos elementos do grupo que necessitar, avançar com o processo de constituição da entidade de gestão florestal.

3.2. Constituição da entidade de gestão florestal, EGF (em curso)

A primeira fase de constituição da entidade de gestão florestal consistiu na criação de uma cooperativa agrícola, conforme tinha sido decidido na segunda reunião. Foi necessário escolher um nome e elaborar os estatutos.

A elaboração dos estatutos começou pela leitura de alguns estatutos de cooperativas agrícolas e pela análise do “Código cooperativo” (Lei n.º 119/2015 de 31 de Agosto alterada pela Lei n.º 66/2017, de 9 de Agosto) e do “Regime jurídico aplicável às cooperativas agrícolas” (Decreto-Lei n.º 335/99 de 20 de Agosto).

Foi depois consultado o CASES, Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, que, para além das funções previstas no Capítulo VIII do código cooperativo, dispunha de modelos de estatutos pré-aprovados e dava apoio à constituição de cooperativas. Foi o seu modelo “Cooperativa agrícola com órgãos singulares” que se decidiu adoptar.

Simultaneamente com a elaboração dos estatutos escolheu-se e aprovou-se informalmente o nome da cooperativa: “Medronheira — Cooperativa de Gestão Florestal, CRL”.

A 15 de Março de 2018 já tínhamos uma versão afinada dos estatutos que foi enviada a todos os elementos para análise, já que teriam de ser aprovados em assembleia geral formalmente convocada para tal, dita “Assembleia de Fundadores”.

Nesta mesma data, 15 de Março de 2018, solicitou-se o “Pedido de nome para entidade a constituir” no Portal do Cidadão, “Empresa Online”, ficando a aguardar-se a emissão do “Certificado de Admissibilidade de Denominação”, que terá de constar na acta da citada “Assembleia de Fundadores”.

Enquanto se aguardava a aprovação do nome contactaram-se e fizeram-se reuniões com a Cooperativa Agrícola da Beira Central, em Oliveira do Hospital, e com a URZE, Associação Florestal da Encosta da Serra da Estrela, em Seia, para discussão das questões florestais e exploração de encargos com apoio técnico à constituição da EGF e ao processo de gestão florestal sustentável.

O nome foi aprovado e o “Certificado de Admissibilidade de Denominação” foi emitido a 23 de Março de 2018 com o número 2 018 027 575. Estávamos em condições de realizar a Assembleia de Fundadores, que foi convocada para o dia 30 de Março na Avenida da Sobreira n.º 8 em Alvôco das Várzeas.

A “Assembleia de Fundadores”, a primeira assembleia geral da cooperativa, foi convocada com a seguinte ordem de trabalhos:

- 1. Discussão e aprovação dos estatutos;
- 2. Eleição dos corpos sociais;
- 3. Realização do capital social.

Estiveram presentes os seis elementos aderentes e os trabalhos foram presididos pelo Humberto Gonçalves, que foi formalmente eleito

também para a Mesa da Assembleia Geral durante o primeiro mandato dos corpos sociais.

Depois de discutidos e aprovados os estatutos passou-se à eleição dos corpos sociais restantes tendo sido eleitos o José Pereira para Administrador único e o António Tavares Gouveia para Fiscal único.

Passou-se seguidamente à questão da realização do capital social tendo sido aprovado um mínimo inicial de seis mil euros representado por títulos de capital nominativos com o valor unitário de cinco euros.

Aprovados os estatutos ficou constituída a cooperativa. Mas havia ainda, para além da contratação de serviços de contabilidade (1 de outubro), outras exigências burocráticas para que pudesse entrar em funcionamento: a escritura pública de constituição (4 de Maio), o registo como pessoa colectiva (3 de Junho), a abertura de conta bancária (21 de Junho), a declaração de início de actividade nas finanças (28 de Junho), a inscrição na Segurança Social (25 de Julho). A Tabela n.º 6, sub-denominada “Linha do tempo”, apresenta, por ordem cronológica, estas e as outras tarefas que houve que executar para criação da cooperativa. Indica ainda as tarefas em falta para instrução do pedido de reconhecimento da cooperativa como EGF que constam na Tabela n.º 4.

A instrução do pedido de reconhecimento da EGF pelo ICNF exige, conforme o número 6 da citada Tabela n.º 4, a entrega de “Cartografia em formato shapefile com a delimitação das áreas dos prédios no sistema de coordenadas ETRS89/PT-TM06”.

A Direcção Geral do Território tinha iniciado a 9 de Maio de 2014 a “aquisição de dados” (trabalho de campo) respeitante ao “Cadastro predial no município de Oliveira do Hospital”. Sabíamos que os trabalhos de campo tinham sido concluídos em 2015, havendo contudo algumas situações de extremas ainda não resolvidas (cerca de 100). Os levantamentos podiam ser consultados, em ambiente SIG, no Gabinete Técnico Florestal (GTF) da Câmara Municipal.

A 4 de Abril reunimo-nos com o Eng. José Carlos, responsável pelo GTF, para visualizar os levantamentos e solicitar a sua cedência. Verificamos que os prédios dos cooperantes cujo direito de uso seria transferido para a cooperativa estavam cadastrados não existindo conflitos com prédios confinantes. Contudo foi-nos explicado que a câmara municipal não estava autorizada a ceder essa informação (os levantamentos são propriedade da Direcção Geral do Território e o cadastro não tinha ainda sido dado por concluído). Decidimos solicitar a cedência à DGT e marcar audiência com o presidente da câmara para lhe dar conhecimento da nossa iniciativa e solicitar o seu apoio na cedência pela DGT dos levantamentos. A audiência ficou marcada para o dia 9 de Abril, às 10 horas.

A reunião com o senhor presidente da câmara José Carlos Alexandrino decorreu com a assessoria do eng. José Carlos do GTF. Expusemos as razões da criação da EGF, os seus objectivos, as diligências já efectuadas com vista à sua criação bem como o que ainda faltava fazer. E, naturalmente, falamos do cadastro predial do município, da impossibilidade de nos ser fornecido pela câmara e da exposição que, para esse efeito, pretendíamos fazer à presidente da Direcção Geral do Território.

TABELA n.º 6
Criação da entidade de gestão florestal (EGF)
Linha do tempo, 2018

	Decisão de criar uma entidade de gestão florestal	01
25 de Fevereiro	Elaboração dos estatutos da cooperativa	02
	Escolha e aprovação do nome da cooperativa	03
15 de Março	Pedido de nome — constituição de entidade no portal da Empresa Registo Online	04
23 de Março	Emissão do Certificado de Denominação	05
30 de Março	Assembleia de Fundadores	06
4 de Abril	Reunião no Gabinete Técnico Florestal da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital — visualização do cadastro predial do município elaborado pela DGT	07
9 de Abril	Reunião com o presidente da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital	08
4 de Maio	Escritura pública de constituição da cooperativa	09
3 de Junho	Pedido de Cartão de empresa / Pessoa colectiva	10
13 de Junho	Reunião na Associação de Certificação Florestal do Pinhal Interior Norte	11
16 de Junho	Assembleia Geral Extraordinária (segunda assembleia) — Plano de actividades e orçamento para 2018	12
21 de Junho	Abertura de conta bancária	13
28 de Junho	Assembleia Geral Extraordinária (terceira assembleia) — Remuneração dos corpos sociais	14
28 de Junho	Início de actividade nas Finanças	15
17 de Julho	Reunião na Associação para a Certificação Florestal do Pinhal Interior Norte	16
25 de Julho	Inscrição na Segurança Social	17
26 de Julho	Trabalho de campo — Levantamento perimetral dos prédios	18

27 de Julho	Pedido de Credencial Cooperativa no Portal de Credenciação online CASES	19
1 de Agosto	Trabalho de campo — Levantamento perimetral dos prédios	20
23 de Agosto	Trabalho de campo — Levantamento perimetral dos prédios	21
25 de Setembro	Celebração de Contratos de Comodato para os prédios rústicos integrados na gestão florestal sustentável conjunta	22
1 de Outubro	Contratação de serviços de contabilidade	23
12 de Outubro	Conclusão do trabalho de campo — levantamento perimetral dos prédios	24
12 de Outubro	Início da elaboração do plano de gestão florestal	25
1 de Novembro	Assembleia Geral Ordinária (quarta assembleia) — Plano de actividades e orçamento para 2019	
	Emissão da Credencial Cooperativa pelo CASES	
	Pedido de Certificação da natureza agrícola da cooperativa	
	Conclusão da adesão ao Sistema de Gestão Florestal Sustentável do Pinhal Interior Norte	
	Conclusão da elaboração do Plano de Gestão Florestal	
	Elaboração dos Planos Específicos de Intervenção Florestal	
	Pedido de reconhecimento como entidade de gestão florestal, EGF	

O Senhor Presidente da Câmara ouviu com atenção e disponibilizou imediatamente os serviços da câmara para marcar a audiência com a directora geral e ele próprio para nos acompanhar em representação do município.

A solicitação de marcação de audiência foi feita e aguardamos ainda hoje, 24 de Janeiro de 2019, que uma audiência solicitada por uma câmara municipal seja marcada pela senhora directora geral do território.

(A 18 de Dezembro de 2018, foi publicado o Aviso n.º 18995/2018, assinado pela Directora-Geral do Território Fernanda do Carmo, informando que “a operação de execução do cadastro predial no concelho de Oliveira do Hospital foi dada por concluída, considerando -se como área cadastrada a que se encontra assinalada no mapa que consta em anexo ao presente aviso e dele faz parte integrante...”)

Mas não podíamos estar à espera. Tínhamos de avançar com o levantamento perimetral dos prédios por nossa conta e risco.

Já tínhamos uma ideia dos custos envolvidos com a certificação florestal, incluindo o levantamento perimetral dos prédios, mas faltava-nos consultar a Associação para a Certificação Florestal do Pinhal Interior Norte (ACF PIN), sediada no vizinho município de Góis, e com certificação regional PEFC, Programa para o Reconhecimento da Certificação Florestal (PEFC Portugal). O PEFC, *Programme for the Endorsement of Forest Certification*, “é uma organização não governamental sem fins lucrativos dedicada a promover a Gestão Florestal Sustentável e sua certificação por uma entidade externa (de terceira parte)”.

Fizemos duas reuniões em Góis com a ACF PIN, respectivamente a 13 de Junho e a 17 de Julho. Em ambas estiveram presentes, por parte da ACF PIN, a Eng.^a Carla Duarte, coordenadora da ‘Comissão Técnica Florestal’ da ACF, e o Eng.^o Pedro Rodrigues.

A primeira reunião teve como objectivo, para além de conhecer o “Sistema de Gestão Florestal Sustentável do Pinhal Interior Norte”, sua orgânica e funcionamento, analisar as questões envolvidas com o reconhecimento da EGF, nomeadamente o levantamento perimetral dos prédios, o apoio técnico de engenharia florestal e a elaboração dos planos florestais.

A segunda, efectuada depois da assembleia geral de 16 de Junho de 2018, para informar da decisão de adesão ao Sistema de Gestão Florestal Sustentável do Pinhal Interior Norte, saber os documentos necessários para a concretização da adesão, esclarecer as atribuições e responsabilidades do “gestor técnico” da EGF no âmbito do SGFS PIN, discutir o número de parcelas (espécies) a considerar no plano de gestão e programar o trabalho de campo respeitante ao levantamento perimetral dos prédios a integrar na gestão conjunta da cooperativa.

A adesão implica, para além de outros documentos, a entrega de uma tabela com a listagem dos prédios integrados na EGF e respectivas informações descritivas bem como a correspondente e citada “Cartografia em formato *shapefile* ... no sistema de coordenadas ETRS89/PT-TM06”.

O gestor técnico acompanha o trabalho da EGF responsabilizando-se pelo cumprimento das exigências de uma gestão florestal sustentável nos termos do SGFS PIN.

Foram discutidas as parcelas a adoptar, tendo sido consideradas, por serem tradicionais, o pinheiro bravo, o castanheiro e o medronheiro. Outras folhosas, o eucalipto e outras espécies de crescimento rápido foram também discutidas para consideração. Contudo as parcelas seriam melhor redefinidas quando da elaboração do plano de

gestão florestal e tendo em atenção as características morfológicas e de capacidade de uso das propriedades. As parcelas a considerar em cada prédio serão determinadas tendo em atenção a sua dimensão e a “protecção do solo e da água”.

Finalmente foi discutido o trabalho de campo respeitante ao levantamento perimetral dos prédios, que foi marcado para os dias 26 de Julho e 1 de Agosto com duas equipas.

O levantamento perimetral implica a presença do proprietário ou de alguém que conheça, sem dúvidas, as extremas dos prédios. Havendo dúvidas deverão estar presentes os proprietários dos dois prédios confinantes. Outro problema que surge é encontrar os regos e marcos quando a floresta está muito ocupada com matos, sendo conveniente roçá-los previamente. No nosso caso dois cooperantes conheciam bem as extremas, o José Pereira e o Humberto Gonçalo. Contudo o incêndio de 2017, que tinha arrasado tudo, deixou claramente à vista os antigos regos e marcos feitos pelos nossos antepassados, tornando mais fácil a identificação das extremas, embora em alguns locais já tivessem crescido bastante os fetos.

No dia 27 de Julho lá fomos para o terreno, eu (que não conhecia bem as extremas), a Eng.º Carla e o José Pereira para a margem esquerda da ribeira de Alvôco e o Eng.º Pedro Rodrigues e o Humberto Gonçalo para a margem direita. No dia 1 de Agosto o Jorge Fontes integrou a segunda equipa, que levantou propriedades localizadas também na margem esquerda. Como havia algumas dúvidas na identificação de extremas, os trabalhos foram acompanhados pelo José Gonçalves. Na primeira equipa, em substituição da Eng.ª Carla veio o Eng.º Tiago Forte.

Os regos (*regol*, *regois*, na terminologia saudável dos engenheiros florestais, denotando boa disposição e alegria no trabalho) ajudaram muito, embora em algumas situações o tenham dificultado. Alguns marcos antigos, agora claramente visíveis, apresentavam uma qualidade excepcional pela dimensão, forma e disposição da pedra principal e das testemunhas, denotando um trabalho cuidadoso, rigoroso e bem executado.

Houve que marcar mais dois dias de trabalho de campo, 23 de Agosto e 12 de Setembro, ambos com o eng. Pedro Rodrigues, o primeiro para conclusão do levantamento de propriedades na margem esquerda e o segundo para correcção de extremas, que se verificou terem sido incorretamente levantadas, e ainda para analisar as questões relativas à definição das parcelas e dar início à elaboração do plano de gestão florestal.

A Assembleia geral extraordinária realizada a 16 de Julho tinha como ordem de trabalhos, para além da decisão de adesão Sistema de Gestão Florestal Sustentável do Pinhal Interior Norte, os três seguintes pontos:

- Mandatar o cooperador que, conjuntamente com o administrador, vinculam a cooperativa;
- Analisar e aprovar a proposta plano de actividades e orçamento para 2018;
- Analisar e aprovar a minuta dos contratos de comodato.

Para vincular a cooperativa nos actos que o exijam, nomeadamente a abertura e movimentação da conta bancária, foi eleito o Humberto Gonçalves.

O plano de actividades e orçamento para 2018 foi proposto pelo administrador e foi aprovado.

A minuta dos contratos de comodato teve uma discussão mais longa e animada pelas ‘implicações’ subjectivas no ‘direito de propriedade’. O comodato é objecto do Capítulo VI do Código Civil, que o define como “contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir” (Artigo 1129.º). Neste caso transfere-se para a cooperativa (comodatária) apenas o direito de uso dos prédios para a gestão florestal sustentável.

Três aspectos foram discutidos: o prazo de duração do contrato de comodato, a cláusula de rescisão por parte dos proprietários (comodantes) e os custos a suportar por cada proprietário no correspondente à recuperação do potencial produtivo das áreas ardidadas, tendo sido decidido o seguinte:

- O contrato vigorará pelo prazo de 10 anos, renovável;
- A rescisão, no caso de estarem em execução projetos de investimento apoiados por fundos nacionais ou europeus, só poderá ser efetuada, após a conclusão dessa execução;
- Os custos relativos à execução actividades relacionadas com os processos de gestão florestal e projetos de investimento são suportados pelos proprietários.

Para além destes aspectos foram atribuídos plenos poderes ao comodatário (EGF) para apresentar candidaturas a projectos de investimento previstos nos planos de actividades e orçamentos anuais, bem como para a sua execução.

Os contratos de comodato foram celebrados a 25 de setembro de 2018.

A inscrição na Segurança Social exigia a realização de uma assembleia geral extraordinária, que foi feita a 28 de Junho e que decidiu que os corpos sociais da cooperativa não recebiam honorários.

Finalmente a 1 de Outubro foi assinado o contrato de prestação de serviços de contabilidade com a Rosa Marques, Técnica Oficial de Contas, que aliás vinha apoiando a cooperativa, nos aspectos contabilísticos, desde a escritura pública de constituição.

A 1 de Novembro foi realizada a quarta assembleia com dois pontos na ordem de trabalhos:

- Análise dos trabalhos realizados até à data;
- Plano de Actividades e Orçamento para 2019;

Os trabalhos realizados até à data, que estão sintetizados neste sub-capítulo e que todos os cooperantes conheciam e acompanharam, foram apresentados, comentados e aprovados.

O Plano de Actividades e Orçamento para 2019 foi discutido e aprovado. É objecto do sub-capítulo 3.3 seguidamente apresentado.

3.3. Plano de actividades da EGF para 2019

O Plano de Actividades da EGF para 2019 está apresentado na Tabela n.º 7.

O ano de 2019 foi assumido como ano de início efetivo de atividade da cooperativa e de conclusão da constituição da EGF, após o reconhecimento pelo ICNF.

Na elaboração do plano de actividades definimos como principal prioridade a necessidade de intervenção nas áreas florestais ardidadas, onde não se verifica regeneração natural ou a mesma é incipiente.

A rendibilidade das plantações a instalar foi também necessariamente tida em consideração.

O modelo de gestão integrada que estamos a implementar tem que ser economicamente sustentável a médio prazo.

O risco associado ao investimento que os proprietários vão fazer a médio prazo é relativamente elevado, se nos lembrarmos que o ciclo dos grandes incêndios tem sido de 12 anos.

Assim, o presente capítulo é constituído pelos seguintes três subcapítulos:

- Recuperação do potencial produtivo das áreas ardidadas e de áreas agrícolas abandonadas;
- Dimensão e dispersão das propriedades integradas no processo de gestão florestal da EGF;
- Viabilidade económica da EGF.

TABELA n.º 7
Plano de Actividades da EGF para 2019

Nº	Descrição
1	Arborizar com paulónia (compasso 4x4 m) áreas agrícolas abandonadas e áreas florestais ardidas (Actividade em avaliação)
11	Elaborar projeto de arborização e formulário de pedido de autorização prévia a submeter ao ICNF
12, 13	Arborizar com paulónia áreas agrícolas abandonadas
14	Arborizar com paulónia áreas florestais ardidas
2	Semear ao covacho pinheiro bravo (compasso 2x1,5 m) em áreas ardidas, onde não se verifica ou é muito reduzida a regeneração natural
21	Elaborar projeto de arborização e formulário de pedido de autorização prévia a submeter ao ICNF
22, 23	Semear ao covacho pinheiro bravo
3	Recuperar o potencial produtivo das áreas ardidas
31, 32	Elaborar projeto para recuperar o potencial produtivo das áreas ardidas, onde se verifica uma boa regeneração natural
33	Elaborar projeto para recuperar o potencial produtivo das áreas ardidas com povoamentos de folhosas
4, 5	Atividades de funcionamento

3.3.1. Recuperação do potencial produtivo das áreas ardidas e de áreas agrícolas abandonadas

No que diz respeito às arborizações tendo em vista a recuperação do potencial produtivo, o plano de actividades começou a esboçar-se durante o trabalho de campo, em que discutíamos entre nós e com o engenheiro florestal que nos acompanhava, as características dos terrenos em que estávamos e as espécies alternativas a utilizar. Sem consciência disso íamos pensando e elaborando o plano de gestão florestal.

Em muitos terrenos já existia regeneração natural do pinheiro bravo ou eucalipto que anteriormente o ocupava. A experiência existente aconselhava a manter neles esse tipo de utilização. Encontramos também regeneração natural de eucaliptos em terrenos onde nunca existiram, mas produzida por sementes provenientes de eucaliptos isolados e de grande porte existentes na vizinhança transportadas pela chuva e pelo vento.

Os medronheiros, de origem espontânea e dispersos nos terrenos ocupados por pinheiros, estavam a recuperar. Embora se tenha discutido muito a sua utilização (colheitas, venda ou transformação), o medronheiro seria uma espécie a manter e a desenvolver. Até porque está na origem do nome escolhido para a cooperativa.

Nas linhas de água, onde os nossos antepassados construíram poças e fortes para aproveitar a água e aumentar a superfície de terrenos de boa qualidade e onde plantaram folhosas (castanheiros e sobreiros) ou utilizaram em produção agrícola, mantinham-se de pé as árvores ardidas e cresciam vigorosamente os fetos e outras plantas herbáceas. Era indiscutível a manutenção daqueles usos florestais.

As encostas eram muito declivosas e os acessos difíceis ou inexistentes. Tornava-se evidente a necessidade de abertura de caminhos para facilitar o acesso de pessoas e máquinas para mobilização de terrenos e plantações urgentes, ou para extração, no futuro, da madeira e outros produtos da floresta.

Foi na reunião de trabalho efectuada a 12 de Outubro com o eng. Pedro Rodrigues, que discutimos conjuntamente todas as questões, pensamos na futura ocupação de cada propriedade e começamos a elaborar, com a cartografia à frente, o plano de gestão florestal e, naturalmente a definir as bases para os planos de actividades futuros.

Os projectos de arborização previstos no plano de actividades da EGF para 2019, e que constam na Tabela n.º 7, são os seguintes:

- Arborizar com árvores de crescimento rápido (não eucalipto) áreas agrícolas abandonadas e áreas florestais ardidas;
- Semear ao covacho pinheiro bravo, onde não se verifica ou é muito reduzida a regeneração natural;
- Recuperar o potencial produtivo das áreas ardidas, onde se verifica uma boa regeneração natural;
- Recuperar o potencial produtivo das áreas ardidas com povoaamentos de folhosas.

Estes projectos trazem implícitas acções como a ‘beneficiação das mães de água’ e a ‘beneficiação e abertura de caminhos’, que aliás estão discriminadas, por projecto, no plano de actividades.

O crescimento descontrolado de plantas lenhosas invasoras tais como a mimosa (*acacia dealbata*) e agora também o eucalipto, reveste-se de particular importância nos casos em que se verifica uma boa regeneração natural. A necessidade do seu controlo está também discriminada, por projecto, no plano de actividades.

A decisão de arborizar com árvores de crescimento rápido áreas florestais ardidas adequadas à sua exploração e em áreas agrícolas

abandonadas, foi objecto de grande discussão. É necessário tornar economicamente sustentável a EGF, nesta fase de recuperação do potencial produtivo, o que só seria possível com este tipo de árvores. De qualquer modo o eucalipto sempre esteve fora de questão, para além das áreas onde já se explorava e onde se verificava uma boa regeneração natural.

Optou-se pela ‘paulónia tomentosa’, espécie de rendibilidade relativamente elevada, podendo aos 8 anos, por ocasião do primeiro corte, produzir 1 m³ de madeira. Necessita de ser regada nos primeiros meses, pelo que só pode ser plantada em terrenos florestais com possibilidades de rega, e é muito resistente ao fogo.

É uma espécie autorizada pelo ICNF contudo a sua plantação não é apoiada por fundos nacionais ou comunitários. A plantação terá de ser totalmente suportada pelo proprietário. Já existem plantações na região, que aliás fomos visitar.

3.3.2. Dimensão e dispersão das propriedades integradas na EGF

As propriedades integradas na EGF não são contíguas e muitas delas apresentam superfícies reduzidas e formas pouco adequadas a uma exploração economicamente rentável. Esta situação está ilustrada na Figura n.º 6 que, apesar de tudo, contém propriedades de áreas razoáveis para exploração individual, constantes na TABELA n.º 8.

Nestes sete casos as superfícies variam de 0,92 a 5,49 hectares. Mas há muitas situações de propriedades inferiores a um hectare.

Mas para além da superfície total importa considerar a forma e as dimensões dos lados, que por vezes são muito reduzidas. Muitas propriedades são estreitas e alongadas. Em várias propriedades mediram-se lados com menos de 20 metros.

Como as plantações tem de respeitar um afastamento à estrema de 5 metros, ou seja um total de 10 metros, fica muito pouco terreno, ou nada, para fazer a plantação.



Figura n.º 6
Levantamento perimetral das propriedades a integrar na EGF
Braçal Velho

Estas circunstâncias, embora já consideradas, ainda não foram analisadas objectivamente para decisão da viabilidade de arborização dos prédios mais pequenos.

Para além da forma e dimensão, verifica-se uma descontinuidade entre os prédios que, aumentando o número de blocos onera a sua exploração. Por outro lado desconhece-se o que irão plantar os proprietários confinantes.

A questão da contiguidade reveste-se, portanto, da maior importância.

Poder-se-ia ter solicitado a adesão à EGF dos proprietários confinantes, acção que se não executou dada a situação incipiente da cooperativa. Poder-se-á, em alternativa, adquirir essas propriedades, quer pelos cooperantes confinantes, quer pela própria cooperativa, se, naturalmente, os vizinhos quiserem vender. A legislação recentemente publicada fomenta essas aquisições tendo em vista o emparcelamento.

TABELA n.º 8

Superfícies das propriedades representadas na Figura n.º 6, Braçal Velho, e de outras propriedades com superfícies inferiores a 1 ha

Número matricial	Superfície medida (m ²)
725	9 245
2252	25 343
2256	22014
2265	54 926
2269	15 684
2271	23 063
2274	51 996
Outras propriedades	
1836	6641
1402	5580
1354	5296
6758	4399
897	3540
6817	3240
6819	2822

Em qualquer dos casos levanta-se sempre o valor dos terrenos, que para quem vende é sempre muito reduzido.

Comentava o Eng.º Tiago durante o trabalho de campo e referindo-se ao Cornízio, muito esquelético e declivoso: Aqui, nem 5 cêntimos o metro quadrado! Nem para eucaliptos serve...! É então se os proprietários residirem em Lisboa...

3.3.3. Viabilidade económica da EGF

A preocupação com a viabilidade económica da EGF é permanente. Foi a viabilidade que levou alguns cooperantes a optar pela plantação de árvores de crescimento rápido.

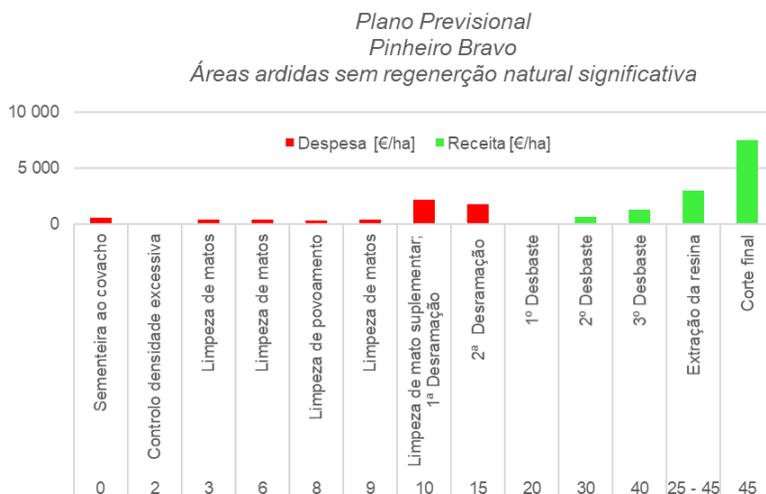


Figura nº 7
Plano previsionar de despesas e receitas com a sementeira de pinheiro bravo ao covacho (Valores em euros por hectare)

Resolvemos fazer as contas para o pinheiro bravo semeado ao covacho a partir do modelo de silvicultura elaborado pelo ICNF.

Tomamos como situação de partida 3300 árvores por hectare e ajustamos as fases do modelo com a experiência de mais de 40 anos de prática de exploração do pinheiro do cooperante José Pereira. E discutimos bastante.

Os resultados estão representados graficamente na Figura n.º 7.

A primeira receita surgirá no 20.º ano, com o primeiro desbaste. Até aí só teríamos despesas.

Os cálculos foram feitos a valores constantes, o que, na realidade nunca irá acontecer. No final, 45 anos passados, teremos, nas hipóteses discutidas e adoptadas, uma despesa de 6 012 euros e uma receita de 12 558 euros por ha.

Viabilizar-se-á a cooperativa, portanto.

Se não vier outro incêndio que arrase tudo, como tem sido a tradição!

Bibliografia

- AFN (Autoridade Florestal Nacional) — *Normas Técnicas de Elaboração dos Planos de Gestão Florestal*. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; Lisboa, Junho de 2009. [Consult. Março de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/pgf/resource/doc/manual/normas-tecn-pgf-afn.pdf>>.
- *Normas Técnicas de Elaboração dos Planos de Gestão Florestal. Formulário simplificado ICNF*. Lisboa, Junho de 2009. [Consult. Março de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/pgf/norm-tecn#normas-t-cnicas-pgf>>.
- *Normas Técnicas de Elaboração dos Planos Específicos de Intervenção Florestal*. Direcção de Unidade de Defesa da Floresta / Direcção de Unidade de Gestão Florestal, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; Lisboa, Setembro de 2009. [Consult. Março de 2018]. Disponível em: <<http://ww.afn.min-agricultura.pt/>>.
- *Normas Técnicas de Elaboração dos Planos Específicos de Intervenção Florestal*. Lisboa, Setembro de 2009. [Consult. Março de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/ppf/resource/docs/peif/Norma-tecnica-PEIF.pdf>>.
- *Preparar as Florestas para as Alterações Climáticas. Livro Verde sobre a protecção das florestas e a informação florestal na EU*. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; Lisboa, 28 de Julho de 2010. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/ppf/resource/docs/LivroVerde_AFN-posicaofinal_2010-07-28.pdf>.
- *Formulário_PEIF_site 2003 (Planos Específicos de Intervenção Florestal)*. Lisboa, sem data. [Consult. Março de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/ppf/resource/docs/peif/Norma-tecnica-PEIF.pdf>>.
- CANAVEIRA, P. — *CrITÉrios e indicadores de gestão florestal sustentável ao nível da unidade de gestão Versão #2*. Direcção Geral das Florestas, Divisão de Fomento e Produção Florestal; Dezembro de 1999,
- CAOF (Comissão de Acompanhamento das Operações Florestais) — *Custos de operações de arborização, rearborização e beneficiação de povoamentos florestais. Tabelas CAOF 2013/2014*; Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas. [Consult. Maio de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/prdflo/caof>>.

- CAOF (Comissão de Acompanhamento das Operações Florestais) — *Custos de operações de arborização, rearborização e beneficiação de povoamentos florestais. Tabelas CAOF Matriz de (Re)arborização 2015/2016*. Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas. [Consult. Maio de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/prdflo/resource/doc/caof/matriz-Re-Arborizacao-2015-2016.pdf>>.
- *Custos de operações de arborização, rearborização e beneficiação de povoamentos florestais. Tabelas CAOF Matriz de Beneficiação 2015/2016*. Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas. [Consult. Maio de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/prdflo/resource/doc/caof/matriz-beneficiacao-2015-2016.pdf>>.
- CAULE — *Plano de Gestão Florestal da Zona de Intervenção Florestal de Alva e Alvôco*. CAULE, Associação Florestal da Beira Serra, Covas; Abril de 2012 (data de aprovação pela AFN, Autoridade Florestal Nacional).
- *Inventário Florestal da ZIF de Alva e Alvôco*. CAULE, Associação Florestal da Beira Serra, Covas; Abril de 2012 (data de aprovação do Plano de Gestão Florestal pela AFN, Autoridade Florestal Nacional).
- DIAS, A.P. (coordenação) — *Adaptação das Florestas às Alterações Climáticas (Relatório)*. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas; Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ambiente do Território; Lisboa, 10 de Janeiro de 2013. [Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/ppf/resource/docs/alt-clima/rel-forest-enaac>>.
- DGRF (Direcção Geral dos Recursos Florestais) — *Bases de Ordenamento do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte*. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Decreto Regulamentar n.º 9/2006 de 19 de Julho de 2006. [Consult. Novembro de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/profs/pinh-int-n>>
- *Normas e Modelos de Silvicultura e Proposta de Plano do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte*. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Decreto Regulamentar n.º 9/2006 de 19 de Julho de 2006. [Consult. Novembro de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/profs/pinh-int-n>>.
- *Documento Estratégico do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral*. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. Maio de 2018. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/profs/revisao-prof-curso>>.
- *Parecer da Comissão de Acompanhamento do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral*. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. Maio de 2018. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/profs/revisao-prof-curso>>.

- (I.º) Governo Constitucional — Programa do I.º Governo Constitucional. [Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc01/programa-do-governo/programa-do-i-governo-constitucional.aspx>>.
- (II.º) Governo Constitucional — Programa do II.º Governo Constitucional. [Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc02/programa-do-governo/programa-do-ii-governo-constitucional.aspx>>.
- IPC (Instituto Português da Qualidade) — *CT 145 — Gestão Florestal Sustentável*. [Consult. Outubro de 2019]. Disponível em: <<http://1.ipq.pt/PT/Normalizacao/ComissoesTecnicas/Pages/...>>.
- LOURO, G. / MARQUES, H. / SALINAS, F. — *Elementos de Apoio à Elaboração de Projectos Florestais*. Direcção de Serviços de Valorização do Património Florestal, Estudos e Informação n.º 321, Direcção Geral das Florestas, 2.ª ed., Lisboa, Agosto de 2002. [Consult. Março de 2018]. Disponível em: <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/documentos-tecnicos/resource/doc/Elaboracao-projetos-florestais_2ed-EI-321_Louro-Marques-Salinas_DGF_2002b.pdf>.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) — *Primera conferencia ministerial sobre protección de Bosques en Europa; Declaración general*; Strasburg, 18 de Diciembre de 1990. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/s0_tcm30-137978.pdf>.
- *Segunda conferencia ministerial sobre protección de Bosques en Europa; Resolución 2. Directrices generales para la conservación de la diversidad biológica de los Bosques Europeus*; Helsinki, 16-17 de Junio de 1993. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <<https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-fores...>>.
- *Tercera conferencia ministerial sobre protección de Bosques en Europa; Declaración general*; Lisboa, 2-4 de Junio de 1998. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/10_tcm30-137992.pdf>.
- *Tercera conferencia ministerial sobre protección de Bosques en Europa; Resolución 2. Criterios e indicadores y directrices generales paneuropeas a escala operativa para una gestión sostenible de los bosques*; Lisboa, 2-4 de Junio de 1998. [Consult. Dezembro de 2019]. Disponível em: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/12_tcm30-137994.pdf>.
- *Tercera conferencia ministerial sobre protección de Bosques en Europa; Resolución 2. Anexo 1. Criterios e indicadores paneuropeos sobre gestión sostenible de bosques*; Lisboa, 2-4 de Junio de 1998. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/12_tcm30-137994.pdf>.

- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) — *Tercera conferencia ministerial sobre protección de Bosques en Europa; Resolución 2. Anexo 2. Directrices gerais paneuropeas para la aplicación à escala operativa de la gestión sostenible de los bosques*; Lisboa, 2-4 de Junio de 1998. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/l2_tcm30-137994.pdf>.
- OLIVEIRA, A. C. *et al.* (Forestis) — *Coletânea de Legislação Florestal (Portugal Continental)*; AEDRL Editora (Associação de Estudos de Direito Regional e Local), Braga, Julho de 2018. [Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<http://forestis.pt/multimedia/File/Seminario/ReformaFloresta/ColetaneaLegislacaoFloresta2018.pdf>>.
- PORTUGAL, A. *et al.* — *Princípios de boas Práticas Florestais*. Direcção de Serviços de Valorização do Património Florestal, Direcção Geral de Florestas, Lisboa 2002. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <<http://www.2.icnf.pt/portal/florestas/gf/documentos-tecnicos/resource/doc/Boas-Praticas-Florestais.pdf>>.
- UE (União Europeia), Comissão Europeia — *LIVRO VERDE sobre a proteção das florestas e a informação florestal na UE: preparar as florestas para as alterações climáticas*. COM (2010)66 final; Bruxelas, 1 de Março de 2010. [Consult. Dezembro de 2018]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0066:FIN:PT:PDF>>.
- *Decisão (UE) 2018/813 da Comissão de 14 de maio de 2018* relativa ao documento de referência sectorial sobre melhores práticas de gestão ambiental, indicadores de desempenho ambiental sectorial e indicadores de excelência para o sector da agricultura, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1221/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS).
- , Comité das Regiões — *Parecer do Comité das Regiões sobre a “Exploração, gestão e proteção das florestas na UE”* (98/C 64/04) Jornal Oficial das Comunidades Europeias pp. C 64/25 — C 64/33.
- , Comité Económico e Social — *Parecer do Comité Económico e Social sobre uma “Estratégia florestal para a União Europeia”* (2000/C 51/23) Jornal Oficial das Comunidades Europeias p. C 51/97 — C 51/103.
- , Comité Económico e Social — *Parecer do Comité Económico e Social sobre a “Situação e problemas da silvicultura na União Europeia e potencialidades de desenvolvimento das políticas florestais* (97/C 206/23) Jornal Oficial das Comunidades Europeias p. C 206/128 — C 206/xx.

ANEXO n.º 1**LISTAGEM CRONOLÓGICA DA LEGISLAÇÃO CITADA NO TEXTO**

- 1977 — Decreto-Lei n.º 439-D/77, de 25 de Outubro — Valorização do património florestal do país e a defesa do produtor florestal — Corte ou arranque de árvores. (Mário Alberto Lopes Nobre Soares, primeiro ministro e António Miguel de Moraes Barreto, ministro da agricultura e pescas, do primeiro governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 1977 — Decreto-Lei n.º 439-E/77, de 25 de Outubro — Valorização do património florestal do país e a defesa do produtor florestal — Zonas de ordenamento — florestal obrigatório — Planos de ordenamento. (Mário Alberto Lopes Nobre Soares, primeiro ministro e António Miguel de Moraes Barreto, ministro da agricultura e pescas, do primeiro governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista)
- 1978 — Decreto-Lei n.º 79/78 de 27 de Abril — Suspende os Decretos-Leis n.º 439-D/77 e 439-E/77, de 25 de Outubro. (Mário Firmino Miguel, ministro da defesa nacional do segundo governo constitucional, de coligação do Partido Socialista com o Partido do Centro Democrático e Social. Mário Alberto Lopes Nobre Soares e António Miguel de Moraes Barreto, respectivamente, primeiro ministro e ministro da agricultura e pescas).
- 1993 — Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro — Lei dos Baldios — Planos de utilização dos baldios. (António Moreira Barbosa de Melo, presidente da Assembleia da República e Aníbal Cavaco Silva primeiro ministro do XIIº governo constitucional, maioria absoluta do Partido Social Democrata).
- 1996 — Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto — Lei de Bases da Política Florestal — Planos regionais de ordenamento florestal — Planos de gestão florestal. (António de Almeida Santos, presidente da Assembleia da República e António Manuel de Oliveira Guterres primeiro ministro do XIIIº governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 1999 — Decreto-Lei n.º 204/99, de 9 de Junho — Processo de elaboração, de aprovação de execução e de alteração dos planos regionais de ordenamento florestal (PROF). (António Manuel de Oliveira Guterres, primeiro ministro e Luís Manuel Capoulas Santos, ministro da agricultura, do XIIIº governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 1999 — Decreto-Lei n.º 205/99, de 9 de Junho — Processo de elaboração, de aprovação de execução e de alteração dos planos de gestão florestal (PGF). (António Manuel de Oliveira Guterres, primeiro ministro e Luís Manuel Capoulas Santos, ministro da agricultura, do XIIIº governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).

- 1999 — Decreto-Lei n.º 335/99 de 20 de Agosto — Regime jurídico aplicável às cooperativas agrícolas. (António Manuel de Oliveira Guterres, primeiro ministro e Luís Manuel Capoulas Santos, ministro da agricultura, do XIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2000 — Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2000, de 24 de Agosto — Determina a elaboração dos planos regionais de ordenamento florestal. (António Manuel de Oliveira Guterres, primeiro ministro do XIV.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2003 — Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003, de 30 de Abril — Cria o Programa de Acção para o Sector Florestal. (José Manuel Durão Barroso, primeiro ministro do XV.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).
- 2003 — Resolução do Conselho de Ministros n.º 179/2003, de 18 de Novembro — Altera os municípios integrantes de quatro NUT III. (José Manuel Durão Barroso, primeiro ministro do XV.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).
- 2005 — Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto — Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF). (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e Jaime de Jesus Lopes Silva, ministro da agricultura, do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2006 — Portaria n.º 222/2006, de 8 de Março — Requisitos das entidades gestoras das zonas de intervenção florestal. (A portaria foi assinada, por Rui Nobre Gonçalves, secretário de estado do desenvolvimento rural e das florestas (pelo ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas). (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e Jaime de Jesus Lopes Silva, ministro da agricultura, do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2006 — Decreto-Regulamentar n.º 9/2006, de 19 de Julho — Aprova o plano regional de ordenamento florestal do Pinhal Interior Norte (PROF PIN). (A portaria foi assinada, por Rui Nobre Gonçalves, secretário de estado do desenvolvimento rural e das florestas (pelo ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas). (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e Jaime de Jesus Lopes Silva, ministro da agricultura, do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2006 — Portaria n.º 1357/2006, de 30 de Novembro — Criação da zona de intervenção florestal de Alva e Alvôco. (A portaria foi assinada, por Rui Nobre Gonçalves, secretário de estado do desenvolvimento rural e das florestas (pelo ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas).

- 2009 — Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de Janeiro — Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto — Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF). (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e Jaime de Jesus Lopes Silva, ministro da agricultura, do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2009 — Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro — Regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal — Plano regional de ordenamento florestal (PROF) — Plano de gestão florestal (PGF) — Plano específico de intervenção florestal (PEIF). (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e Jaime de Jesus Lopes Silva, ministro da agricultura, do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2009 — Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de Janeiro — Aprova o Código Florestal. (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e Jaime de Jesus Lopes Silva, ministro da agricultura, do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2009 — Despacho n.º 15183/2009, de 29 de Junho — Normas técnicas para a elaboração dos planos de gestão florestal. (Ascenso Luís Seixas Simões, secretário de estado das florestas do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2009 — Despacho n.º 20194/2009, de 26 de Agosto — Normas técnicas para a elaboração dos planos específicos de intervenção florestal. (Ascenso Luís Seixas Simões, secretário de estado das florestas do XVII.º governo constitucional, de maioria absoluta do Partido Socialista).
- 2010 — Declaração de Retificação n.º 10/2009, de 9 de Fevereiro — Primeira retificação (não alteração) ao Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de Junho — Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF). (Suzana de Menezes Brasil de Brito, directora do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros do XVIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2010 — Decreto-Lei n.º 114/2010, de 22 de Outubro — Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro — Regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal — Plano de gestão florestal simplificado (PGF). (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e António Manuel Soares Serrano, ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas, do XVIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2011 — Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro — Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto — Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF). (José Sócrates de Carvalho Pinto de Sousa, primeiro ministro e António Manuel Soares Serrano, ministro da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas, do XVIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).

- 2011 — Portaria n.º 62/2011, de 22 de Fevereiro — Suspensão parcial dos PROF pelo prazo de dois anos. (Rui Pedro de Sousa Barreiro, secretário de estado das florestas e do desenvolvimento rural do XVIII.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2013 — Portaria n.º 78/2013, de 19 de Fevereiro — Suspensão parcial dos PROF pelo prazo de dois anos. (Maria de Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça, ministra da agricultura e do mar do XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).
- 2013 — Portaria n.º 364/2013, de 20 de Dezembro — Conteúdo ‘desenvolvido’ dos planos de ordenamento florestal (PROF). (Maria de Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça, ministra da agricultura e do mar, do XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).
- 2014 — Despacho n.º 782/2014, de 17 de Janeiro — Determina a revisão dos planos de ordenamento florestal (PROF). Francisco Ramos Lopes Gomes da Silva, secretário de estado das florestas, do XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).
- 2014 — Decreto-Lei n.º 27/2014, de 18 de Fevereiro — Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto — Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF), e Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro — Regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal (Alterações respeitantes à elaboração dos PGF e PEIF das ZIF). (Pedro Passos Coelho, primeiro ministro, e Maria de Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça, ministra da agricultura e do mar, do XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).
- 2014 — Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio — Aprova a Lei de bases gerais de política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. (Pedro Passos Coelho, primeiro ministro, e Jorge Moreira da Silva, ministro do ambiente, ordenamento do território e energia, do XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).
- 2015 — Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio — Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) — adaptação das disposições dos Planos Directores Municipais ao conteúdo dos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF). Pedro Passos Coelho, primeiro ministro, e Jorge Moreira da Silva, ministro do ambiente, ordenamento do território e energia, do XIX.º governo constitucional, de coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, CDS-PP).

- 2017 — Decreto-Lei n.º 65/2017, de 12 de Junho — terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro, Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de Âmbito Florestal. (António Luís Santos da Costa, primeiro ministro, e Luís Manuel Capoulas Santos, ministro da agricultura, florestas e desenvolvimento rural, do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2017 — Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de Junho — Regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF). (António Luís Santos da Costa, primeiro ministro, e Luís Manuel Capoulas Santos, ministro da agricultura, florestas e desenvolvimento rural, do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2017 — Decreto-Lei n.º 67/2017, de 12 de Junho — Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto — Regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF). (António Luís Santos da Costa, primeiro ministro, e Luís Manuel Capoulas Santos, ministro da agricultura, florestas e desenvolvimento rural, do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2017 — Lei n.º 66/2017, de 9 de Agosto — primeira alteração à Lei n.º 119/2015, de 31 de Agosto — Código cooperativo. (Eduardo Ferro Rodrigues, presidente da Assembleia da República e António Luís Santos da Costa, primeiro ministro do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2017 — Lei n.º 110/2017, de 15 de Dezembro — Benefícios fiscais para entidades de gestão florestal e unidades de gestão florestal. (Eduardo Ferro Rodrigues, presidente da Assembleia da República e António Luís Santos da Costa, primeiro ministro do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2017 — Lei n.º 111/2017, de 19 de Dezembro — Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de Junho, Regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF). (Eduardo Ferro Rodrigues, presidente da Assembleia da República e António Luís Santos da Costa, primeiro ministro do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2018 — Portaria n.º 63/2018, de 2 de Março — Procedimento para o reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF) e das unidades de gestão florestal (UGF), bem como os critérios para avaliação da respectiva capacidade de gestão. (Miguel João PISOEIRO de Freitas, secretário de estado das florestas e do desenvolvimento rural do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).
- 2018 — Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2018, de 6 de Setembro — Concretizar uma nova orientação estratégica para o ordenamento florestal. (António Luís Santos da Costa, primeiro ministro, e Luís Manuel Capoulas Santos, ministro da agricultura, florestas e desenvolvimento rural, do XXI.º governo constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista).

ANEXO n.º 2**PROGRAMAS DOS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A FLORESTA
(Do III.º ao XII.º governos constitucionais)***III.º Governo Constitucional*

Governo de iniciativa presidencial, Alfredo Nobre da Costa, primeiro-ministro e Apolinário Vaz Portugal, ministro da agricultura e pescas. Governou de 29 de Agosto de 1978 a 22 de Novembro de 1978.

O programa de governo é vago no que diz respeito à política florestal:

1114.1 “Medidas de política geral: ... A coordenação das actividades de produção agrícola e florestal com as indústrias ligadas ao sector...” (p. 43)

11142.4 “No domínio da produção: ... libertação de áreas para florestação” (p. 47).

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc03/programa-do-governo/programa-do-iii-governo-constitucional.aspx>>.

IV.º Governo Constitucional

Governo de iniciativa presidencial, Carlos Alberto da Mota Pinto, primeiro-ministro e Apolinário Vaz Portugal, ministro da agricultura e pescas. Governou de 22 de Novembro de 1978 a 7 de Julho de 1979.

O programa de governo, embora contenha um capítulo sobre agricultura e pescas é omissivo no que diz respeito a políticas florestais.

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc04/programa-do-governo/programa-do-iv-governo-constitucional.aspx>>.

V.º Governo Constitucional

Governo de iniciativa presidencial, Maria de Lourdes Ruivo da Silva de Matos Pintasilgo, primeira-ministra e Joaquim Lourenço, ministro da agricultura e pescas. Governou de 1 de Agosto de 1979 a 3 de Janeiro de 1980.

O programa de governo é omissivo no que diz respeito a objectivos e medidas no âmbito florestal.

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc05/programa-do-governo/programa-do-governo-constitucional-5.aspx>>.

VI.º Governo Constitucional

Governo da Aliança Democrática, coligação eleitoral do Partido Social Democrata (PSD), Partido do Centro Democrático Social (CDS) e Partido Popular Monárquico (PPM), eleita a 2 de Dezembro de 1978, com maioria absoluta. Francisco Manuel Lumbrals de Sá Carneiro, primeiro-ministro e António José Batista Cardoso e Cunha, ministro da agricultura e pescas. Governou de 3 de Janeiro de 1980 a 9 de Janeiro de 1981.

O programa de governo contém, no capítulo relativo a agricultura e pescas, dois parágrafos sobre políticas florestais:

“Intensificação da florestação e da silvo-pastorícia nos solos não susceptíveis de utilização agrícola, incluindo a revitalização do montado de sobro, de azinho e de outros carvalhais e a reavaliação das necessidades futuras de florestação industrial”;

“Protecção do património florestal, vigilância e luta contra incêndios e defesa dos legítimos interesses afectados pelos incêndios” (p. 18).

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc06/programa-do-governo/programa-do-vi-governo-constitucional.aspx>>.

VII.º Governo Constitucional

Segundo governo da Aliança Democrática, por falecimento do primeiro ministro do VI governo constitucional, Francisco de Sá Carneiro, a 4 de Dezembro de 1980. Francisco José Pereira Pinto Balsemão, primeiro-ministro e António José Batista Cardoso e Cunha, ministro da agricultura e pescas. Governou de 9 de Janeiro de 1981 a 4 de Setembro de 1981.

O programa de governo, embora contenha um capítulo sobre agricultura separado das pescas, nada refere relativamente a políticas florestais.

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc07/programa-do-governo/programa-do-vii-governo-constitucional.aspx>>.

VIII.º Governo Constitucional

Terceiro governo da Aliança Democrática, por demissão do primeiro-ministro do VII governo constitucional, Francisco Pinto Balsemão, a 4 de Setembro de 1981. Francisco José Pereira Pinto Balsemão, primeiro-ministro e Basílio Adolfo de Mendonça Horta da Franca, ministro da agricultura, comércio e pescas. Governou de 4 de Setembro de 1981 a 9 de Junho de 1983.

O programa de governo, nos objectivos do capítulo referente à agricultura, refere:

“Aproveitar e preservar as potencialidades naturais para os produtos florestais, incrementando o seu potencial exportador, tendo na devida conta a necessidade de reconstruir rapidamente o património dolosamente destruído pelos incêndios” (p. 30).

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc08/programa-do-governo/programa-do-viii-governo-constitucional.aspx>>.

IX.º Governo Constitucional

Governo dito do Bloco Central, coligação pós-eleitoral do Partido Socialista (ps) com o Partido Social Democrata (PSD), após as eleições de 25 de Abril de 1983, vencidas pelo ps com maioria relativa. Mário Alberto Lopes Nobre Soares, primeiro-ministro e Manuel José Dias Soares da Costa, ministro da agricultura, florestas e alimentação. Governou de 9 de Junho de 1983 a 6 de Novembro de 1985.

O programa de governo, refere, no capítulo “Agricultura florestas e alimentação”:

“9 — Outra orientação principal do Governo consiste no aumento quantitativo e qualitativo da produção de bens florestais no contexto de uma incisiva política de aproveitamento em uso múltiplo dos espaços não agricultados.

10 — Em ligação com a anterior orientação, o Governo criará condições que permitam levar mais longe o processamento industrial dos produtos florestais, com vista à criação de emprego, ao aumento da proporção entre o número de postos de trabalho na indústria-comércio e na floresta e dos benefícios auferidos pelo produtor e pelo consumidor, bem como ao incremento dos valores acrescentados, das ligações intersectoriais e dos efeitos multiplicadores por toda a economia e, ainda, dos saldos positivos da balança externa dos produtos desta origem” (p. 43 e 44).

...

“15 — Criação de condições estruturais e outras para a concretização de um programa à escala nacional, envolvendo cerca de 50 000 ha/ano, de beneficiação florestal de uso múltiplo das áreas incultas marginais para o cultivo agrícola, de que o “projecto florestal” em curso constitui uma parcela.

16 — Valorização e protecção da floresta, nomeadamente recuperação e ordenamento do montado de sobro, e ordenamento cultural das matas produtoras de lenho e de resina, bem como medidas de prevenção, detecção e combate aos fogos florestais.

17 — Fomento, protecção e ordenamento da usufruição da vida selvagem, nomeadamente da fauna cinegética, aquícola e apícola” (p. 47).

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc09/programa-do-governo/programa-do-ix-governo-constitucional.aspx>>.

x.º Governo Constitucional

Governo do Partido Social Democrata (PSD), que venceu as eleições de 6 de Outubro de 1985 com maioria relativa. Aníbal António Cavaco Silva, primeiro-ministro e Álvaro Roque de Pinho de Bissaia Barreto, ministro da agricultura, pescas e alimentação. Governou de 6 de Novembro de 1985 a 17 de Agosto de 1987.

O programa de governo é omissivo no que diz respeito a políticas florestais.

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc10/programa-do-governo/programa-do-x-governo-constitucional.aspx>>.

XI.º Governo Constitucional

Governo do Partido Social Democrata (PSD), que venceu as eleições de 18 de Julho de 1987 com maioria absoluta. Aníbal António Cavaco Silva, primeiro-ministro e Álvaro Roque de Pinho de Bissaia Barreto (até 5 de Janeiro de 1990) e Arlindo Marques da Cunha, ministros da agricultura, pescas e alimentação. Governou de 17 de Agosto de 1987 a 31 de Outubro de 1991.

O programa de governo refere, nos “princípios orientadores da política agrária que o Governo levará a cabo”:

“Utilização racional dos recursos e oportunidades proporcionados pela Adesão à Comunidade Económica Europeia no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), por forma a transformar a agricultura num sector dinâmi-

co da economia, capaz de enfrentar com agressividade a concorrência dos nossos parceiros comunitários e gerar rendimentos que assegurem um nível de vida justo e equitativo aos que nela trabalham.

Aprovação de um conjunto coerente de medidas fundamentais no domínio da legislação agrária, com relevo para o arrendamento rural e florestal, o emparcelamento rural, a exploração dos baldios e o estatuto de uso e posse da terra na zona de intervenção da reforma agrária (ZIRA). Procurar-se-á, por esta via, assegurar que:

- não subsistam discriminações injustificadas quer relativamente às diferentes partes do território nacional, quer a respeito da natureza jurídica dos empresários;
- a função social da terra seja valorizada pela optimização do seu rendimento renovável;
- os agricultores mais dinâmicos e eficientes não sejam penalizados mas antes encorajados pela sua iniciativa e trabalho”.

Criação das condições e meios necessários para, com base na reestruturação orgânica anteriormente operada no MAPA, dotar as organizações de agricultores com capacidade técnica e operacional. Com esta descentralização de funções e capacidades pretende-se tornar o Ministério menos executivo e fazê-lo assumir progressivamente a sua vocação de centro decisor e de formulação da política agrária.

Proceder-se-á, também, em continuidade do trabalho iniciado no Governo precedente...

Pelos direitos criados com a Adesão à CEE e por razões de maximização dos recursos do Estado, procurar-se-á que, as medidas que impliquem financiamento, sejam executadas no âmbito dos Regulamentos, Directivas e Decisões decorrentes da PAC e do seu principal instrumento financeiro: o Fundo europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

- à valorização e desenvolvimento do património florestal, dentro ou fora das explorações” (p. 34 e 35).

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em: <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc11/programa-do-governo/programa-do-xi-governo-constitucional.aspx>>.

XII.º Governo Constitucional

Governo do Partido Social Democrata (PSD), que venceu as eleições de 6 de Outubro de 1991 com maioria absoluta. Aníbal António Cavaco Silva, primeiro-ministro e Arlindo Marques da Cunha (até 21 de Maio de 1994) e António Baptista Duarte Silva, ministros da agricultura, pescas e alimentação. Governou de 31 de Outubro de 1991 a 28 de Outubro de 1995.

O programa de governo refere, na introdução ao capítulo II 7 — Agricultura:

“Por um lado, encontram-se em pleno debate a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) e as negociações do Uruguai Round, de que decorrerá uma maior internacionalização das trocas comerciais, por outro, concluir-se-á em 1995 o período transitório de adesão à CEE, com a consequente abertura do mercado nacional de produtos agrícolas à concorrência comunitária.

No quadro do reconhecimento da especificidade da agricultura portuguesa, importa incentivar um desenvolvimento integrado da cadeia agro-alimentar e florestal, perspectivando a evolução para um modelo de empresa agrícola que sustente os rendimentos dos produtores agrícolas” (p. 44).

7.4. Desenvolvimento rural e redução das assimetrias regionais

A estabilidade e melhoria do rendimento dos agricultores terá de assentar, cada vez mais e, em particular, nas regiões desfavorecidas, numa política de desenvolvimento rural integrado que fomente a diversificação de actividades no espaço rural, estimule a iniciativa e promova o emprego.

Contudo, à agricultura continuará a competir um contributo essencial para o desenvolvimento do interior e para a redução das assimetrias, importando preservar o modelo de exploração familiar, com virtualidades não apenas económicas mas igualmente de natureza social, cultural e de protecção da natureza, ao encontro, aliás, da multifuncionalidade preconizada pelos princípios orientadores de reforma da Política Agrícola Comum.

Nesta vertente da política agrícola o Governo propõe-se:

- desenvolver a floresta nas suas múltiplas vertentes, pela intensificação das acções de prevenção dos fogos florestais, beneficiação e expansão dos povoamentos, criação de infra-estruturas de protecção, desenvolvimento das indústrias florestais e apoio à pastorícia, cinegética, piscicultura e apicultura.

[Consult. Janeiro de 2019]. Disponível em:

<<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc12/programa-do-governo/programa-do-xii-governo-constitucional.aspx>>.

ANEXO 3

Talhões e áreas correspondentes da ZIF de Alva e Alvôco

Talhão N.º	Area (ha)	Talhão N.º	Area (ha)	Talhão N.º	Area (ha)	Talhão N.º	Area (ha)
1	50,72	28	19,05	55	35,82	82	89,09
2	1,81	29	71,64	56	70,98	83	56,67
3	28,30	30	16,27	57	50,22	84	29,65
4	56,15	31	89,16	58	62,95	85	42,02
5	99,31	32	18,64	59	122,13	86	20,30
6	23,44	33	8,51	60	122,48	87	17,00
7	14,44	34	62,18	61	87,74	88	50,82
8	21,67	35	86,42	62	29,06	89	73,78
9	23,73	36	17,81	63	99,30	90	73,32
10	24,08	37	98,40	64	77,01	91	28,30
11	43,28	38	10,21	65	65,67	92	5,53
12	32,59	39	22,59	66	55,12	93	110,48
13	59,40	40	50,53	67	7,59	94	93,93
14	60,15	41	36,57	68	72,90	95	104,81
15	33,88	42	16,44	69	88,97	96	107,24
16	15,05	43	31,41	70	12,51	97	25,97
17	34,13	44	125,37	71	54,36	98	3,11
18	39,58	45	30,82	72	33,46	99	83,23
19	18,91	46	70,30	73	9,90	100	20,31
20	41,75	47	21,72	74	76,40	101	54,00
21	8,13	48	26,17	75	63,84	102	12,39
22	26,93	49	15,61	76	9,88	103	48,24
23	28,54	50	58,32	77	20,54	104	67,11
24	14,74	51	43,21	78	5,33	105	0,68
25	66,65	52	36,03	79	16,88		
26	2,90	53	59,87	80	16,55		
27	41,81	54	64,59	81	35,81		
	912,06		1.207,87		1.403,42		1.217,96
Area Total				4.741,31			

Tabela 15 – Talhões e área correspondente ZIF Alva e Alvoco

índice das figuras

Figura n.º 1 — Plano regional de ordenamento florestal do Pinhal Interior Norte, 2006. (Escala de trabalho: 1/100 000).

Figura n.º 2 — Plano Director Municipal de Oliveira do Hospital, 2012. O calvário dos PROF — Sub-regiões homogéneas. (Escala de trabalho: 1/25 000 e 1/10 000).

Figura n.º 3 — Plano Director Municipal de Oliveira do Hospital, 2012. O calvário dos PROF — Corredores ecológicos. (Escala de trabalho: 1/25 000 e 1/10 000).

Figura n.º 4 — Limites da Zona de intervenção florestal de Alva e Alvôco. (Portaria n.º 1357/2006 de 30 de Novembro).

Figura n.º 5 — Subdivisão da ZIF de Alva e Alvôco em 105 talhões.

Figura n.º 6 — Levantamento perimetral das propriedades a integrar na EGF. Braçal Velho.

Figura n.º 7 — Plano previsional de despesas e receitas com a sementeira de pinheiro bravo ao covacho. (Valores em euros por hectare).

índice das tabelas

Tabela n.º 1 — Processo de elaboração do Programa Regional de Ordenamento Florestal.

Tabela n.º 2 — Processo de elaboração do Plano de Gestão Florestal.

Tabela n.º 3 — Processo de elaboração do Plano Específico de Intervenção Florestal.

Tabela n.º 4 — Entidades de gestão florestal (EGF). Instrução do pedido de reconhecimento pelo ICNF.

Tabela n.º 5 — Unidades de gestão florestal (UGF). Instrução do pedido de reconhecimento pelo IGNF.

Tabela n.º 6 — Criação da entidade de gestão florestal (EGF). Linha do tempo

Tabela n.º 7 — Plano de Actividades da EGF para 2019.

índice dos anexos

Anexo n.º 1 — Listagem cronológica da legislação citada no texto.

Anexo n.º 2 — Programas do III.º ao XI.º governos constitucionais para a floresta.

Anexo n.º 3 — Superfícies dos talhões definidos no plano de gestão florestal de Alva e Alvôco.

A EXPERIÊNCIA E CONTRIBUTOS DA QUERCUS

DOMINGOS PATACHO

Apresentação integrada no painel sobre o planeamento e obrigações florestais: PMDFCIS, PDMS, PROFS, gestão de combustível, condicionamentos à construção, arborização e rearborização.

Esta apresentação pretende refletir a experiência da aplicação da regulamentação sobre os espaços florestais, assim como algumas falhas de regulação e fiscalização com os consequentes impactes ambientais e socioeconómicos.

Em Portugal os espaços florestais arborizados ocupam cerca de 35% do território, sendo que de acordo com os dados preliminares do 6.º Inventário Florestal Nacional (IFN6), em 2010, o eucalipto representava 26% da área florestal, seguido do sobreiro e pinheiro-bravo, ambos com 23%. Na última década tem existido a desflorestação de cerca de 10.000 hectares por ano, devido à conversão para agricultura, plantações, pragas e doenças, construção de infraestruturas e também aos incêndios.

A visão da União Europeia (UE) sobre o setor florestal europeu na “Terceira Conferência Ministerial para a Protecção das Florestas na Europa” em Lisboa, 1998, apontava para a necessidade de aumentar o contributo para o desenvolvimento sustentável da sociedade, particularmente para o desenvolvimento das zonas rurais, para o fornecimento de recursos renováveis e para a proteção do ambiente global e local. Contudo, constata-se passados 20 anos que muito existe por fazer com vista ao desenvolvimento sustentável da floresta e da sociedade.

A UE considera que é importante adaptar a estratégia florestal da União Europeia a um mercado cada vez mais aberto e mundializado,

bem como ao contexto político atual. A política florestal insere-se na competência dos Estados-Membros. Todavia, a UE pode contribuir para a sua execução através de políticas comuns baseadas no princípio da subsidiariedade e no conceito de responsabilidade partilhada.

A revisão da Política Agrícola Comum (PAC) e nomeadamente da política de Desenvolvimento Rural é essencial que integre também ao nível nacional, a adaptação ao minifúndio com linhas de financiamento simples que permitam aumentar a sustentabilidade dos espaços florestais e rurais, face aos riscos crescentes decorrentes das alterações climáticas, onde se destacam os incêndios.

No nosso País, a sustentabilidade das florestas sempre esteve associada a vários fatores, como a produtividade dos solos, estrutura fundiária, clima, boas práticas de gestão, sanidade e fatores abióticos como fogo. No entanto, os riscos percecionados pela sociedade dão o enfoque maior aos incêndios, provavelmente devido aos elevados impactes ambientais, patrimoniais e sobre a segurança das pessoas.

No seguimento dos grandes incêndios florestais de 2003, a Quercus, fez um balanço com apresentação de propostas para prevenir e minimizar os incêndios, entre as quais elaborar um Código Florestal, para integrar toda a regulamentação do setor que estava e continua a estar pulverizada em inúmeros diplomas. Existia o exemplo da *Ley de Montes* em Espanha e do *Code Forestier*, em França, entre outros.

O Código Florestal, foi aprovado no Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro, apresentava algumas vantagens na integração da legislação, mas também tinha desvantagens, como os deferimentos tácitos em 35 dias, devido à falta de resposta da Administração e que poderiam levar, por exemplo, a situações de aprovações de arborizações em locais que contrariavam o ordenamento florestal. Contudo, o Código Florestal, após prorrogações para entrada em vigor, foi revogado através da Lei n.º 12/2012, de 13 de março.

Que futuro para a legislação florestal? Um novo Código Florestal, eventualmente seria positivo, desde que harmonioso e coerente com a necessária sustentabilidade da floresta.

A Lei n.º 33/96 — Lei de Bases da Política Florestal, foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República. “Os princípios orientadores da Política Florestal consagrados na *Lei n.º 33/96*, de 17 de agosto, Lei de Bases da Política Florestal (LBPF), determinam que cabe a todas e a todos os cidadãos a responsabilidade de conservar e proteger a floresta, pela diversidade e natureza dos bens e serviços que proporciona...”.

Regime Jurídico (PROF, PGF, PUB, PEIF e PMDFCI)

Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de Âmbito Florestal, aprovado no Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de janeiro.

Em 1999 foram definidos e iniciada a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), como instrumentos setoriais de gestão territorial, estabelecendo regionalmente o conjunto de normas que regulam as intervenções nos espaços florestais. No âmbito do diploma que regula os PROF, o *Decreto-Lei n.º 204/99*, de 9 de junho, (revogado pelo DL n.º 16/2009) foi instituída a necessidade de adoção da figura dos Planos de Gestão Florestal (PGF), aplicáveis de acordo com as disposições de cada um dos PROF.

Inicialmente a aprovação dos PROF era efetuada por Decreto Regulamentar (conforme LBPF), posteriormente passaram a ser aprovados por Portaria (DL n.º 114/2010).

O diploma que cria e regula os PROF's (DL n.º 204/99), refere possibilidade de alterações periódicas, de 5 em 5 anos, ou intermédias, sempre que ocorra qualquer facto relevante que o justifique. Contudo, não refere possibilidade de suspensão ou suspensão parcial.

A Portaria n.º 62/2011, de 2 de fevereiro, aprova a suspensão parcial dos PROF, com o objetivo de as metas de arborização com eucalipto não limitarem a sua expansão.

A suspensão das metas de arborização (eucalipto), pelo período de 2 anos, foi prorrogada duas vezes, para viabilizar a aprovação de novos projetos de arborização com eucalipto, dado que para cumprir as metas em PROF's, existia impedimento do ICNF autorizar novas áreas. Este expediente fez com que a área de eucalipto tenha aumentado legalmente com projetos de arborização aprovados, todavia, também aumentaram as arborizações ilegais, devido a falhas na regulamentação e à escassa fiscalização.

Os PROF's enquanto planos, são convertidos em programas apenas no DL n.º 65/2017 (omisso na legislação florestal), seguindo diretrizes da Lei de Bases dos solos e ordenamento do território e Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

A definição de programa regional de ordenamento florestal, no DL n.º 65/2017, refere que o PROF é o instrumento programático de concretização de política setorial à escala da região, que estabelece as normas específicas de utilização e exploração florestal dos seus

espaços, de acordo com os objetivos previstos na Estratégia Nacional para as Florestas, com a finalidade de garantir a produção sustentada do conjunto de bens e serviços a eles associados.

A revisão dos PROF's teve uma Comissão de Acompanhamento com várias entidades que emitiram as suas posições favoráveis ou desfavoráveis e no final existe a emissão do Parecer da Comissão de Acompanhamento, previamente à sua aprovação. Na próxima revisão o procedimento deve ser alterado, nomeadamente com a harmonização dos pareceres das entidades, previamente à emissão do Parecer da Comissão de Acompanhamento.

Os PROF's estão para aprovação (entretanto aprovados em sete portarias, em fevereiro de 2019). A publicação dos Regulamentos em Diário da República, são os documentos que os interessados vão consultar e necessitam ser bem claros, dado que as Cartas Síntese não apresentam escala legível.

Por exemplo, a versão da proposta final do PROF do Centro Litoral previa o aumento da área do eucalipto em Oliveira do Hospital, no entanto, a mesma já foi ultrapassada, devido aos dados desatualizados.

ANEXO IV ao Regulamento do PROF do Centro Litoral (Proposta)

Limites máximos de área a ocupar por eucalipto para efeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho (RJAAR). Exemplo de limites para alguns concelhos:

Região	Concelho	Atual (ha)	Limite máximo (ha)
PROF CL	Oliveira do Hospital	1175	1292
	Arganil	9550	9550
	Lousã	100	110 Lapsos?
	Leiria	10575	11632 + 1057

(Os limites máximos propostos para concelhos referidos, foram aprovados no PROF do Centro Litoral — Portaria n.º 56/2019, de 11 de fevereiro).

As Comunidades Intermunicipais — CIM Região de Leiria e CIM Região de Coimbra emitiram parecer negativo ao PROF do Centro Litoral, aquando a elaboração do Parecer da Comissão de Acompanhamento, o que indicia problemas graves no processo de revisão. Um dos motivos encontra-se relacionando com o aumento da área

de eucalipto em concelhos já com grandes áreas de monocultura em continuidade, até junto de localidades.

Sobre a proposta de revisão do PROF do Centro Interior que esteve recentemente em discussão pública, importa realçar algumas questões;

Sub-região homogénea Alto Alva (Proposta)

Numa área de cabeceira da bacia hidrográfica do rio Alva, na encosta da Serra da Estrela, não se entende como é possível o eucalipto ser a primeira espécie a privilegiar (Grupo I), quando as espécies autóctones mais adaptadas como o carvalho-negral e mesmo o pinheiro-bravo estão no Grupo II. Ou seja, nesta situação, um eucaliptal mal-adaptado e abandonado não poderia ser reconvertido para um pinhal ou carvalhal autóctone. Este critério deve ser alterado.

Entretanto o PROF do Centro Interior foi aprovado através da Portaria n.º 55/2019, de 11 de fevereiro. Para a Sub-região homogénea Alto Alva, continua o eucalipto como espécie a privilegiar no (Grupo I), o pinheiro-bravo manteve-se no (Grupo II) apesar de estar mais adaptado e apenas o carvalho-negral transitou do Grupo II, para o Grupo I, após a discussão pública, onde os pareceres das entidades da Comissão de Acompanhamento não foram devidamente considerados, mantendo-se os interesses instalados na produção de celulose.

Nas sub-regiões homogéneas da Torre e da Estrela, a proposta apresentada privilegia a arborização com eucalipto (Grupo I), apesar de não estar adaptado às condições edafo-climáticas. A maioria é área protegida do Parque Natural da Serra da Estrela, pelo que esta situação que não faz qualquer sentido e é reveladora de que o exercício de revisão dos PROF's foi inútil para o ordenamento florestal. O PROF do Centro Interior aprovado pela Portaria n.º 55/2019, de 11 de fevereiro, apenas teve ligeiras alterações para as sub-regiões homogéneas da Torre e da Estrela, que foi passar o eucalipto do (Grupo I), para o (Grupo II), ou seja, continua a privilegiar a arborização com *Eucalyptus globulus* no maciço central da Serra da Estrela, em pleno Parque Natural da Serra da Estrela, Sítio de Importância Comunitária da Rede Natura 2000 e também Reserva Biogenética do Conselho da Europa. A inexistência de critérios objetivos para salvaguardar as áreas protegidas, de arborizações com espécies exóticas de rápido crescimento como o eucalipto vem revelar uma situação crítica de falta de fundamentação técnica e política, que contraria o disposto na Estratégia Nacional para as Florestas, no Regime Jurídico das Ações

de Arborização de Rearborização e demais regulamentação de conservação da natureza.

Os novos PROF's preveem a integração do conteúdo nos PDM's com a adaptação destes a curto prazo, o que é um desafio complexo. É omissa a necessidade de adaptação dos Planos Especiais de Ordenamento do Território.

Comentário sobre o processo de revisão dos PROF's

O método utilizado no processo de revisão dos PROF's tem que ser alterado. As entidades representadas na Comissão de Acompanhamento emitem frequentemente pareceres favoráveis condicionados à incorporação de sugestões; contudo, os contributos não são considerados na elaboração do Parecer da Comissão de Acompanhamento ou previamente à consulta pública. Alegadamente os serviços que coordenam esperam pelos contributos da consulta pública para ponderar integração na versão final, contudo, apenas pequenas retificações são efetuadas, pelo que muitas entidades não se reveem nesta revisão dos PROF's.

Atualmente os municípios estão representados através das CIM's, mas na primeira geração do PROF's existia uma Comissão Mista de Coordenação com representantes de todos os municípios, o que permitia uma posição clara de cada município sobre o seu território.

Não deverá ser permitido o expediente de suspensão, ainda que parcial dos PROF's sob pena de perderem qualquer utilidade. Na primeira geração ocorreu a suspensão das metas de arborização para viabilizar a expansão dos eucaliptais, apesar de contrariar o disposto na Estratégia Nacional para as Florestas. Entretanto os novos PROF's apresentam um período máximo de vigência de 20 anos, mas incluem a possibilidade de alterações intermédias, "sempre que ocorra qualquer facto relevante que as justifique". Fica aberta a possibilidade de alterações, mas que não são necessariamente no sentido da atualização e melhoria da informação com o objetivo do ordenamento florestal.

A atual revisão dos PROF's teve por base os dados preliminares do Inventário Florestal Nacional — IFN6 (2010), os quais estão muito desatualizados, razão pela qual deve existir atualização para futura revisão dos PROF's.

Para se promover o ordenamento florestal no território, os PROF's devem apresentar critérios coerentes, associados a cartografia clara dos espaços florestais e das condicionantes, as quais devem ser integradas nos outros Instrumentos de Gestão do Território.

Integração do planeamento florestal com o planeamento territorial

Sobre o regime jurídico do planeamento florestal e o ordenamento do território e urbanismo, sugere-se a leitura do livro “Florestas (Algumas Questões Jurídicas)” da professora Fernanda Paula Oliveira e da professora Dulce Lopes, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Destaca-se a necessidade de integração da política florestal no ordenamento do território bem como a articulação do planeamento florestal com o planeamento territorial.

As conclusões do livro revelam a necessidade premente de integração setorial:

“O regime jurídico florestal tem sérias implicações em matéria de ordenamento do território e urbanismo. E o inverso também sucede com elevada frequência. É altura, portanto, de promover uma maior compatibilização de interesses e uma maior coordenação de políticas de modo a que o planeamento florestal se integre de forma harmoniosa nas opções de ocupação e transformação do solo.

Com este propósito procedemos à análise de alguns dos mais importantes diplomas que denunciam esta interseção, enunciando as suas virtualidades, mas também os seus constrangimentos, esperando que as nossas reflexões possam trazer um contributo relevante para as discussões que hoje se acantonam em matéria florestal.”

A problemática da gestão dos combustíveis para a prevenção de incêndios

A regulamentação para a prevenção de incêndios está centrada na Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto (SDFCI), que altera o Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, procedendo à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, entretanto objeto de alterações em 2018 e 2019.

Esta regulamentação apresenta critérios desajustados, pelo que deve ser alterada com fundamentação técnico/científica e na experiência da aplicação no terreno. Por exemplo, determina administrativamente o período crítico de incêndios entre 1 de julho e 30 de setembro, o qual pode ser prolongado, mas não considere a imprevi-

sibilidade do risco decorrente de fenómenos associados às alterações climáticas. Por exemplo, fora do período crítico permite fazer fogueiras ou queimas de sobrantes da exploração florestal e agrícola em dias com o índice de risco de incêndio elevado! Esta situação é inaceitável e tem contribuído para que algumas queimas dentro da legalidade, mas sem medidas de segurança adequadas, se transformem em incêndios fora de época, o que em algumas situações provocaram a morte dos próprios agricultores ou proprietários florestais. Só no ano de 2018 foram mais de 10 vítimas que faleceram devido a este problema, o qual tarda a ser resolvido.

ANEXO (SDFCI) Critérios para a gestão de combustíveis no âmbito das redes secundárias de gestão de combustíveis

Nas Faixas de Gestão de Combustível, a obrigatoriedade de afastamento de 4 metros distância entre copas de folhosas autóctones resilientes é desajustado e está a provocar abates de árvores abusivos. Existem situações em que estão a ser cortadas espécies protegidas e símbolo nacional como o sobreiro, inclusive em áreas protegidas, para cumprir a legislação sem que exista uma redução efetiva do risco de incêndio junto de aglomerados urbanos e na defesa de infraestruturas. A regulamentação apresenta uma exceção para áreas com interesse para conservação, ao determinar que “... que pode a comissão municipal de defesa da floresta aprovar critérios específicos de gestão de combustíveis.” Importa referir que não é exequível a salvaguarda de património natural, mesmo em áreas protegidas, devido à morosidade e burocracia associada a este expediente. Entretanto algumas das nossas florestas autóctones mais raras vão sendo delapidadas enquanto não existe coragem política para alterar os critérios regulamentares de gestão de combustíveis.

Também o fitovolume está desajustado, nomeadamente na percentagem de coberto do solo / altura máxima da vegetação. Por exemplo num hectare se tiver mais de 50% área com vegetação herbácea de mais de 20 cm, constitui contraordenação. Ora, como o crescimento da vegetação é dinâmico e cresce rapidamente na primavera, não é exequível o cumprimento desta regulamentação. Se for cortada a vegetação em março, em maio já terá ultrapassado os limites regulamentares. Se os pequenos proprietários tiverem que cortar várias vezes a vegetação durante a primavera, o custo da prestação de serviço em alguns casos é superior ao valor imobiliário dos terrenos. Deverá existir outra forma de garantir a gestão ativa sustentável, mas com alguma

flexibilização e bom senso no cumprimento dos objetivos.

Também o DL n.º 10/2018, de 14 de fevereiro, que visa clarificar os critérios aplicáveis à gestão de combustíveis, deve ser alterado. O afastamento das copas de pinheiros-bravos e eucaliptos, em 10 metros, nas faixas de gestão de combustíveis, são incoerentes em termos técnicos, dado que promove o crescimento da vegetação subarbustiva com acumulação de combustível.

Regime Jurídico das Ações de Arborização e Rearborização — (RJAAR) DL n.º 96/2013, de 19 de julho, alterado pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto.

O RJAAR ficou conhecido como Lei Cristas ou Lei dos Eucaliptos, por ter sido aprovada no Governo PSD/CDS-PP, devido ao interesse das celulosos.

Sempre alertamos desde a consulta pública do Regime de Arborização em 2012, que não devia ser aprovada proposta nos termos em que foi apresentada, dado que visava apenas revogar condicionantes à cultura do eucalipto e burocratizar todas as outras culturas.

Toda a legislação relativa à arborização, incluindo decretos de 1937 que condicionavam a plantação de eucaliptos próximo de nascentes, terrenos cultivados e de regadio, foi revogada e não foram criadas novas condicionantes, isto no pressuposto de que as espécies são todas iguais, o que não é verdade. Foram arborizados com eucalipto diversos vales agrícolas, inclusive campos de arroz de regadio na charneca ribatejana, colmatando vastas áreas de monocultura com eucaliptais, que deixaram de ter faixas de contenção aos incêndios.

No seguimento das eleições legislativas em outubro de 2015 e no âmbito dos acordos para a governabilidade que veio dar origem à “geringonça” o Partido Ecologista “Os Verdes”, para apoiar o PS, em novembro de 2015, exigiu a “revogação da lei que liberaliza a plantação dos eucaliptos”.

O RJAAR não foi revogado, tendo antes sido alterado através da Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, no verão quente de 2017, devido à polémica associada aos incêndios. O artigo 3.º — A — Arborizações e rearborizações com espécies do género *Eucalyptus* s. p., refere que “Não são permitidas as ações de arborização com espécies do género *Eucalyptus* s.p.”.

Acresce referir que apesar do RJAAR determinar que não podiam ser efetuadas novas plantações de eucaliptos, a partir de janeiro de

2018 e existir um despacho do MAFDR de 6 de dezembro 2017 a antecipar, impedindo novas arborizações com eucalipto, certo é que a não tendo a Lei efeitos retroativos, os projetos aprovados pelo ICNF até 5 de dezembro de 2017, tem 2 anos de validade para serem executados, ou seja até 5 de dezembro de 2019, vão existir novos eucaliptais legalmente autorizados. Contudo, a sociedade não entende que após uma Lei aprovada no parlamento e com o despacho do Governo, continua a expandir-se a monocultura de eucalipto.

O RJAAR continua a ter uma falha sistémica nas áreas inferiores a 0,5 hectares de arborização, devido à regulamentação com a definição de floresta e povoamentos florestais. Ou seja, considerando a estrutura minifundiária do Centro e Norte do País, muitos terrenos ficam fora do âmbito do RJAAR, situação que favorece a expansão de algumas arborizações, e consequentemente o desordenamento da floresta e dos espaços rurais.

Existe um desajustamento na regulamentação de ordenamento e gestão da floresta. Existem falhas de fiscalização ativa nas ações das arborizações por parte das autoridades, desde a GNR aos municípios, o que ajuda a compreender a situação em que o território se encontra.

O próximo Governo vai ser pressionado para alterar o RJAAR, contudo, não será no sentido do ordenamento florestal, mas sim de interesses industriais, conduzindo à manutenção de uma paisagem disfuncional com ciclo de incêndios recorrentes como a que temos atualmente. E é isto que a sociedade quer? Não parece. Esta segunda geração dos PROF's, refletem a manutenção dos problemas associados à possibilidade de expansão dos eucaliptais, quando os privilegiam na maioria da sub-regiões homogéneas, incluindo em áreas protegidas, o que contraria a legislação aprovada pelo Governo e Assembleia da República.

Se pretendermos verdadeiramente um ordenamento e gestão sustentável das florestas, podemos ter plantações para produção de madeira, mas também temos que recriar matas com folhosas autóctones, mais resilientes ao fogo e uma paisagem em mosaico. Os carvalhais estão associados à redução da intensidade do fogo e por vezes à sua autoextinção, devido às condições ambientais do ecossistema. A diversificação de rendimentos aos proprietários florestais é essencial com a produção de madeiras nobres, cortiça, pinhão, medronho, cogumelos silvestres ou turismo de natureza.

No âmbito do relatório sobre os incêndios de 15 de outubro de 2017, a Comissão Técnica Independente *recomenda* um melhor entendimento da floresta como um bem coletivo, que proporciona serviços fundamentais às comunidades, que regula os diversos ciclos

biofísicos do ambiente natural e que satisfaz muitas das condições necessárias à valorização de componentes inseridos no Turismo de Natureza, é fundamental.

Temos que ter consciência que o paradigma mudou, ou nos adaptamos ou as consequências serão catastróficas e as gerações futuras não vão perdoar. Entrámos na era dos mega-incêndios facilitados pelos fenómenos meteorológicos extremos associados às alterações climáticas. O risco de incêndio tem aumentado e uma gestão responsável da floresta é essencial para minimizar problemas. Recorde-se que em 2017 arderam em Portugal cerca de 540 mil hectares, área que representou mais de 50% da área ardida nesse ano, na globalidade dos países do Sul da Europa.

Nota: as normas e diplomas legais citados são os que se encontravam em vigor ao tempo da comunicação (8/12/2018), alguns foram entretanto alterados.

INCÊNDIOS FLORESTAIS — PERSPECTIVA JURÍDICO-PENAL¹

SÓNIA FIDALGO

I. Introdução

1. O direito penal é o conjunto de normas jurídicas que definem as condutas que são crimes e quais as consequências jurídicas que lhes correspondem. Quem pratica um comportamento previsto na lei como crime pode ser sancionado com uma pena ou com uma medida de segurança.

A função do direito penal é a de tutela subsidiária de determinados bens jurídicos. Bem jurídico é, nas palavras de Figueiredo Dias “a expressão de um interesse, da pessoa ou da comunidade, na manutenção ou integridade de um certo estado, objecto ou bem em si mesmo socialmente relevante e por isso juridicamente reconhecido como valioso”². São exemplos de bens jurídicos a vida, a integridade física, a honra, etc.

¹ O texto que agora se publica corresponde à conferência apresentada no *Debate — Florestas e legislação: que futuro?*, que teve lugar em Oliveira do Hospital, em 7 de Dezembro de 2018. Longe de aspirarmos a um tratamento profundo do tema, naquele debate pluridisciplinar apontámos apenas alguns dos problemas decorrentes da perspectiva jurídico-penal dos incêndios florestais. Nesta publicação mantivemos o nosso propósito inicial, acrescentado apenas, em notas de rodapé, as referências bibliográficas estritamente necessárias.

² Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral I*, 2.^a ed., Coimbra Editora, 2007, 114.

O direito penal não protege todos os bens jurídicos; protege apenas certos bens jurídicos e somente contra determinadas formas de agressão. O direito penal surge, deste modo, como um ramo do direito de intervenção de *ultima ratio* — só intervém quando os bens em causa não puderem ser suficientemente tutelados por outro ramo do direito (*v.g.* o direito civil), que tenha consequências menos gravosas para o agressor³.

Por todas estas razões, o direito penal descreve claramente os bens jurídicos que quer proteger e os comportamentos que quer punir — nisto se traduz o princípio da legalidade (não há crime nem pena sem lei). Para que um sujeito possa ser responsabilizado criminalmente tem de praticar um comportamento previsto na lei como crime, actuando com dolo ou com negligência, preenchendo o tipo de ilícito e o tipo de culpa respectivos. Há casos em que não se pode fazer em relação ao agente um juízo de culpa, por exemplo, porque o agente é portador de uma anomalia psíquica. Neste caso, não poderá aplicar-se uma pena, que tem como pressuposto a culpa; poderá aplicar-se uma medida de segurança, com base na perigosidade do agente⁴.

2. Estamos, neste momento, em condições de colocar um conjunto de questões de natureza jurídico-penal com relevância para a discussão que aqui deve ter lugar. Provocar um incêndio é crime? Haverá um bem jurídico digno de tutela penal e carente de pena? E se do incêndio, além da destruição do ecossistema florestal, resultar também a morte ou a ofensa à integridade física de pessoas — poderá estar em causa, neste caso, um crime de homicídio ou de ofensa à integridade física? E se o agente em causa não tiver provocado o incêndio mas, em virtude da violação dos deveres que sobre ele impendiam (por exemplo, o dever de manutenção da faixa de gestão de combustível) tiver, de certo modo, potenciado o perigo de morte ou de ofensa à integridade física — haverá, também nestes casos, lugar para a intervenção do direito penal?

II. O crime de incêndio

1. Até à revisão de 2007, o crime de incêndio estava previsto no artigo 272.º do Código Penal.

³ Cf. Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral I*, 113 e s.

⁴ Cf. Maria João ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, Almedina, 2017, 20 e s., 37-38 e 113 e s.

Artigo 272.º — Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas

1 — Quem:

a) Provocar incêndio de relevo, nomeadamente pondo fogo a edifício ou construção, a meio de transporte, a floresta, mata, arvoredos ou seara;

(...) e criar deste modo perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos. (...)

Até à revisão de 2007, o acto de provocar um incêndio só era criminalmente punido quando se provasse que o incêndio tinha sido de relevo e que tinha criado um perigo concreto para a vida, a integridade física de outrem ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado. Os bens jurídicos que esta norma incriminadora pretendia proteger eram, pois, a vida, a integridade física e bens patrimoniais alheios de valor elevado. Não se fazendo prova de tal situação de perigo concreto, não era possível a punição daquele que tivesse provocado um incêndio⁵.

2. Com a revisão do Código Penal de 2007, o artigo 274.º do Código Penal passou a prever um novo crime de incêndio florestal.

Artigo 274.º — Incêndio florestal

1 — Quem provocar incêndio em floresta, mata, arvoredos ou seara, próprias ou alheias, é punido com pena de prisão de um a oito anos. (...)

Para o preenchimento do crime de incêndio passou a ser suficiente provocar incêndio em qualquer um dos locais referidos, independentemente da criação de perigo para qualquer outro bem jurídico.

Por outro lado, em 2007, o legislador alargou a responsabilidade criminal pela prática deste crime às pessoas colectivas — o crime de incêndio florestal faz parte do conjunto de tipos legais referidos no artigo 11.º, n.º 2, do Código Penal, pelos quais podem ser responsabilizadas as pessoas colectivas.

3. Prescindindo o legislador da criação de perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, o bem jurídico protegido pelo crime de incêndio

⁵ Cf. José de Faria COSTA, «Artigo 272.º (Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas)», in Jorge de Figueiredo DIAS, dir., *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial*, t. II, Coimbra Editora, 1999, § 7 e § 21.

florestal passou a ser, claramente, um bem jurídico colectivo ou supra-individual: o bem jurídico protegido é o próprio património ou ecossistema florestal⁶.

4. O artigo 274.º do Código Penal é um artigo extenso (tem nove números) e, a partir da conjugação deste artigo com outras normas do Código Penal, costuma fazer-se uma distinção entre crimes autónomos de incêndio e crimes derivados de incêndio. Há ainda a previsão de crimes de incêndio florestal por negligência⁷.

4.1. Os crimes autónomos de incêndio constam dos n.ºs 1, 6 e 7 do artigo 274.º do Código Penal. O tipo legal de crime de incêndio florestal foi sujeito a alterações em 2011 e, mais recentemente, em 2017. A redacção actual do artigo é a seguinte:

Artigo 274.º — Incêndio florestal

1 — Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos. (...)

6 — Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de um a oito anos.

7 — Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de um a cinco anos. (...)

Há que estabelecer, desde já, uma distinção entre fogo e incêndio. O critério de distinção entre estas duas realidades é um critério quantitativo. O fogo é o resultado da combustão de certos corpos, de modo controlado ou controlável, dominável. Um incêndio é um fogo fora de controlo⁸.

⁶ Cf. Marta Felino RODRIGUES, «Crimes ambientais e de incêndio na revisão do Código Penal», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal* 18 (2008) 49; e José António NIZA, «Aspectos jurídicos substantivos e processuais dos crimes de incêndio florestal», in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, *Crime de incêndio florestal. Jurisdição Penal*, Abril 2018, e-book, 98.

⁷ Cf. Marta Felino RODRIGUES, «Crimes ambientais», 54 e s.; e José António NIZA, «Aspectos jurídicos substantivos», 98 e s.

⁸ Cf. José de Faria COSTA, «Artigo 272.º», § 11; e Cristina SANTOS, «Questões substantivas e processuais relativas ao crime de incêndio florestal», in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, *Crime de incêndio florestal. Jurisdição Penal*, Abril 2018, e-book, 25-26.

A lei pune, como vimos, três condutas distintas: provocar incêndio, impedir o combate a incêndio, dificultar a extinção de incêndio.

4.2. Além dos crimes autónomos de incêndio, estão previstos nos artigos 274.º, n.º 2, e 285.º do Código Penal, os designados crimes derivados de incêndio.

Artigo 274.º — Incêndio florestal

[1 — Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.]

2 — Se, através da conduta referida no número anterior, o agente:

- a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado;
 - b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou
 - c) Actuar com intenção de obter benefício económico;
- é punido com pena de prisão de três a doze anos. (...)

Artigo 285.º — Agravação pelo resultado

Se dos crimes previstos nos artigos 272.º a 274.º, 277.º, 280.º, ou 282.º a 284.º resultar morte ou ofensa à integridade física grave de outra pessoa, o agente é punido com a pena que ao caso caberia, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo.

Estes são casos em que há uma elevação da sanção por referência à do crime-base de incêndio, em virtude da criação de perigo (artigo 274.º, n.º 2, alínea *a*)), da situação da vítima (artigo 274.º, n.º 2, alínea *b*)), de um dolo específico (artigo 274.º, n.º 2, alínea *c*)) ou do resultado morte ou ofensa à integridade física grave (artigo 285.º).

4.3. Além dos crimes de incêndio dolosos, o legislador previu também, nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 274.º, crimes de incêndio florestal por negligência. Nestes casos, as penas são compreensivelmente mais baixas que as previstas para os comportamentos dolosos respectivos⁹.

⁹ Voltaremos com mais pormenor ao problema do facto negligente, *infra*, ponto IV.

Artigo 274.º — Incêndio florestal

(...) 3 — Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de dois a dez anos.

4 — Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

5 — Se a conduta prevista no número anterior for praticada por negligência grosseira ou criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos. (...)

III. O regime sancionatório do crime de incêndio florestal

1. Relativamente ao crime de incêndio florestal, já havia no n.º 9 do artigo 274.º Código Penal uma norma sancionatória especial, introduzida na revisão de 2007, em que se previa que *quando o crime fosse cometido por inimputável, era aplicável a medida de segurança prevista no artigo 91.º, sob a forma de internamento intermitente e coincidente com os meses de maior risco de incêndio*¹⁰.

Esta possibilidade terá um grande interesse prático, na medida em que são frequentes casos de indivíduos que, em virtude de anomalia psíquica, se sentem compelidos a praticar condutas que preenchem o tipo de ilícito de incêndio florestal.

Na revisão de 2017, o legislador aditou, na parte especial do Código Penal, um artigo específico sobre o regime sancionatório do crime de incêndio florestal — o artigo 274.º-A.

Artigo 274.º-A — Regime sancionatório

1 — A suspensão da execução da pena de prisão e a liberdade condicional podem ser subordinadas à obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.

¹⁰ Esta norma transpôs para o Código Penal o que então já dispunha o artigo 4.º da Lei n.º 19/86, de 19 de Julho.

2 — Quando qualquer dos crimes previstos no artigo anterior for cometido por inimputável, a medida de segurança prevista no artigo 91.º pode ser aplicada sob a forma de internamento coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.

3 — A suspensão da execução do internamento e a liberdade para prova podem ser subordinadas à obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.

4 — Quem praticar crime doloso de incêndio florestal a que devesse aplicar-se concretamente prisão efetiva e tiver cometido anteriormente crime doloso de incêndio florestal a que tenha sido ou seja aplicada pena de prisão efetiva, é punido com uma pena relativamente indeterminada, sempre que a avaliação conjunta dos factos praticados e da personalidade do agente revelar uma acentuada inclinação para a prática deste crime, que persista no momento da condenação.

5 — Sem prejuízo do disposto nos n.os 1 a 3, à pena relativamente indeterminada é correspondentemente aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 86.º e no artigo 87.º

2. Segundo Maria João Antunes, este novo regime sancionatório funda-se em três opções político-criminais fundamentais¹¹.

2.1. Desde logo, ao contrário do que acontecia anteriormente, em que no artigo 274.º, n.º 9, o legislador utilizava a formulação rígida “*é aplicável a medida de segurança prevista no artigo 91.º, sob a forma de internamento intermitente e coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos*”, agora, nos termos do artigo 274.º-A, n.º 2, caberá ao tribunal decidir se assim é ou se deverá ser aplicado o regime geral da medida de segurança de internamento, com privação da liberdade contínua, ao longo de todos os meses do ano.

Desta forma, o legislador tenta fazer face à crítica de que a sanção então aplicável era sempre sob a forma de internamento intermitente, o que se traduzia numa sobrevalorização da finalidade preventivo-especial de segurança em detrimento da socialização por via do tratamento do agente inimputável¹².

¹¹ Exactamente nos termos que se seguem, cf. Maria João ANTUNES, «O novo regime sancionatório do crime de incêndio florestal», in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, *Crime de incêndio florestal. Jurisdição Penal*, Abril 2018, e-book, 12 e s.

¹² Cf. Maria João ANTUNES, «O novo regime sancionatório do crime de incêndio

2.2. A segunda opção político-criminal foi a de alargar o âmbito de aplicação da pena relativamente indeterminada à delinquência especialmente perigosa ligada à prática do crime de incêndio florestal (artigo 274.º-A, n.º 4)¹³.

Aos agentes imputáveis com acentuada inclinação para a prática de crime de incêndio florestal pode agora ser aplicada uma pena relativamente indeterminada. Esta é uma sanção de natureza mista, orientada, na sua execução, no sentido de eliminar aquela acentuada inclinação, atendendo quer à culpa do agente, quer à sua perigosidade criminal.

2.3. A terceira opção político-criminal do novo regime sancionatório foi a de prever a possibilidade de o tribunal sujeitar o condenado da prática de crime de incêndio florestal a obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos. O tribunal pode sujeitar o arguido a esta regra de conduta quando o agente for condenado em suspensão da execução da pena de prisão (artigo 50.º) ou em suspensão da execução do internamento (artigo 98.º) e quando lhe seja concedida a liberdade condicional (artigo 61.º) ou a liberdade para prova (artigo 98.º) — artigo 274.º-A, n.ºs 1 e 3, do Código Penal¹⁴. Dá-se, deste modo, cumprimento ao princípio de que a privação da liberdade constitui a *ultima ratio* da política criminal, sem perder de vista a protecção do bem jurídico em causa.

IV. Ofensa à integridade física por negligência e homicídio por negligência

1. Pode acontecer que um incêndio tenha início por causas desconhecidas ou, de todo o modo, causas que não derivem de acção humana. Nestes casos, não estará em causa o crime de incêndio nem o regime sancionatório referido. Pode acontecer, porém, que na sequência do incêndio certas pessoas venham a sofrer ofensas na sua integridade física ou venham mesmo a morrer. Imaginemos que um determinado sujeito não provocou o incêndio, mas, em virtude da violação de deveres que

florestal», 13; cf., ainda, Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral* 1, 89.

¹³ Cf. Maria João ANTUNES, «O novo regime sancionatório do crime de incêndio florestal», 13-15.

¹⁴ Cf. Maria João ANTUNES, «O novo regime sancionatório do crime de incêndio florestal», 15 e s.

sobre ele impendiam — por exemplo, o dever de manutenção da faixa de gestão de combustível — acabou, de certo modo, por potenciar o perigo de morte ou de ofensa à integridade física. Haverá, também nestes casos, lugar para intervenção do direito penal?

Compreensivelmente, estaremos aqui a falar já não do crime de incêndio, mas sim de casos que possam ser considerados de homicídio por negligência (artigo 137.º do Código Penal) ou de ofensa à integridade física por negligência (artigo 143.º do Código Penal).

2. A característica que distingue o crime negligente do crime doloso é a diferente relação que nele intercede entre a acção e o resultado. Nos crimes negligentes, diferentemente do que sucede nos crimes dolosos, a vontade do agente não se dirige ao resultado. O tipo de ilícito negligente consubstancia-se na violação, por parte do agente, de um dever objectivo de cuidado que sobre ele impende e que conduz à produção de um resultado típico que seria previsível e evitável pelo homem médio, pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente¹⁵. Para que o agente seja punido por negligência não é suficiente que preencha, com a sua conduta, o tipo de ilícito negligente; é necessário que preencha também o tipo de culpa negligente. É preciso que o agente não afaste o perigo ou evite o resultado “apesar de aquele se apresentar como pessoalmente cognoscível e este como pessoalmente evitável” — o tipo de culpa negligente reside, pois, “na atitude *descuidada* ou *leviana* revelada pelo agente e que fundamenta o seu facto e, por aí, nas qualidades desvaliosas da pessoa que no facto se exprimem”¹⁶.

3. Para que se considere preenchido o tipo de ilícito negligente, além de se provar que o agente violou o dever de cuidado que sobre ele impendia, é necessário ainda que possa imputar-se objectivamente o resultado verificado (morte ou ofensa à integridade física) à conduta do agente. O resultado só deve ser imputado à acção quando esta tenha criado (ou potenciado) um risco proibido para o bem jurídico protegido pelo tipo de ilícito e esse risco se tenha materializado no resultado típico¹⁷. Para além da mera relação causal entre acção e resultado, é necessário que no resultado se tenha materializado pre-

¹⁵ Cf. Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral 1*, 864 e 868; e Sónia FIDALGO, *Princípio da Confiança e Crimes Negligentes*, Almedina, 2018, 201 e s. e 256 e s.

¹⁶ Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral 1*, 898 (itálicos do autor).

¹⁷ Cf. Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral 1*, 331-332.

cisamente o risco em virtude do qual a conduta está proibida (aquele risco e não outro).

A questão de saber se foi precisamente o risco criado ou potenciado pela conduta do agente aquele que se materializou no resultado assume especial complexidade nos casos de ofensas à integridade física ou morte em incêndios, porque, nestes casos, são vários os riscos que ameaçam o bem jurídico (casos de concurso de riscos).

4. O problema da imputação do resultado à conduta é um dos problemas mais complexos em direito penal¹⁸.

Se seguirmos apenas a chamada doutrina da adequação, a conclusão será a de que os resultados verificados poderão imputar-se à conduta do agente que violou, por exemplo, o seu dever de manutenção da faixa de gestão de combustível. Perante a inexistência da faixa de gestão poderá concluir-se que seria normal e previsível, segundo um juízo de prognose póstuma, que os resultados morte / ofensa à integridade física se verificassem. E a mesma solução parece impor-se à luz da doutrina mais recente da potenciação do risco: a conduta do agente que violou o seu dever de manutenção da faixa de gestão de combustível potenciou o perigo para os bens jurídicos ameaçados.

Porém, poderá ser invocada, no caso, a doutrina do comportamento lícito alternativo¹⁹. A questão a que terá de responder-se, em certas situações, será a seguinte: “é adequado e justo imputar um resultado (não querido) ao agente, quando se sabe que, com alta probabilidade, o mesmo resultado se verificaria se o agente tivesse cumprido a regra de cuidado respectiva?”²⁰.

Em abstracto, poderão considerar-se dois tipos de constelações:

- a. Demonstrando-se que o resultado teria tido *seguramente* lugar ainda que a acção ilícita não tivesse sido levada a cabo, a imputação objectiva deve ser negada. Nestas circunstâncias, não é possível comprovar uma verdadeira *potenciação do risco* nem poderá dizer-se, em rigor, que o agente *criou um risco não permitido*²¹;

¹⁸ Cf. Sónia FIDALGO, *Princípio da Confiança*, 293 e s., e Susana Aires de SOUSA, *A responsabilidade criminal pelo produto e o topos causal em direito penal. Contributo para uma protecção penal de interesses do consumidor*, Coimbra Editora, 2014, 408.

¹⁹ Cf. Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral I*, 336 e s.

²⁰ José de Faria COSTA, *Direito Penal*, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2017, 255.

²¹ Assim, Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral I*, 338; cf., também, Jorge de Figueiredo DIAS / Nuno BRANDÃO, «Artigo 137.º (Homicídio por

- b. Ainda que só possa afirmar-se que com o comportamento lícito alternativo era *provável* ou simplesmente *possível* que o resultado se verificasse, não está excluída a possibilidade de negação da imputação e, conseqüentemente, da tipicidade. Para que se possa imputar o resultado à conduta do agente é necessário que se prove a potenciação do risco e a sua materialização no resultado típico. Se, “quanto a este ponto, apresentada toda a prova possível, o juiz ficar em dúvida, deve valorá-la a *favor do arguido*, excluindo a imputação”²². Imputar objectivamente o resultado à conduta nestes casos significaria fazer funcionar a dúvida contra o arguido e, assim, em último termo, violar o princípio *in dubio pro reo* (artigo 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa)²³.

Deste modo, subsistindo a dúvida quanto à materialização do risco potenciado pelo agente no resultado típico, o juiz deverá valorar tal dúvida em favor do arguido (*in dubio pro reo*); caso em que a imputação objectiva e, conseqüentemente, a tipicidade deverão ser negadas.

V. Conclusão

Punição por crime de incêndio, por um lado, punição a título de homicídio por negligência ou ofensa à integridade física por negligência, por outro. É esta — e só esta — a resposta que o direito penal dá ao problema dos incêndios, na expectativa de assim contribuir, em última instância, para a protecção do ecossistema florestal, por um lado, e da vida e da integridade física das pessoas envolvidas, por outro.

negligência)», in Jorge de Figueiredo DIAS, dir., *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial*, t. 1, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2012, § 4.

²² Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral 1*, 338.

²³ Cf. Jorge de Figueiredo DIAS, *Direito Penal. Parte Geral 1*, 338.

