

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

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 rearboração”) 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 PMDFCI, 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 diretor 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 contração 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.