

As Políticas Florestais em Portugal, Bases e Principais Instrumentos

Forest Policies in Portugal – Foundations and Main Instruments

DULCE PONTES

VOL. 7 Nº 2 SETEMBRO 2020

WWW.E-PUBLICA.PT



COM O APOIO DE:

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

ISSN 2183-184x

AS POLÍTICAS FLORESTAIS EM PORTUGAL, BASES E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

FOREST POLICIES IN PORTUGAL – FOUNDATIONS AND MAIN INSTRUMENTS

DULCE LOPES*

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra¹

Faculdade de Direito e Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

Pátio da Universidade

3004-528 Coimbra - Portugal

dulcel@fd.uc.pt

Resumo: A Política florestal em Portugal encontra-se hoje, de novo, num período de mudança. O presente artigo identifica os principais instrumentos que actualmente se encontram vigentes, de modo a melhor possibilitar uma reflexão sobre a sua natureza e os seus principais efeitos, positivos e negativos.

Palavras-chave: política florestal; planeamento e gestão florestal; incêndios; espécies florestais; regulamentação das florestas;

Sumário: 1. Bem Jurídico Florestal; 2. Características do Bem Jurídico Florestal; 2.1. Diversidade; 2.2. Multifuncionalidade; 2.3. Transnacionalidade; 2.4. Debilidade; 3. Política Florestal em Portugal; 3.1. Medidas florestais com incidência territorial e sua relação com os instrumentos de ordenamento territorial: a) Instrumentos de planeamento e gestão florestal; b) Instrumentos de defesa da floresta contra incêndios; c) Definição de áreas percorridas por incêndios; 3.2. Medidas de protecção e conservação de certas espécies; 3.3. Medidas proibitivas ou restritivas de certas espécies; 3.4. Aproveitamento florestal (arborização e rearborização); 4. O futuro próximo da política florestal em Portugal.

Abstract: The Portuguese forest policy is again undergoing a period of change. This article identifies the main policy instruments available in order to allow for an analysis of their nature and positive and negative effects.

Keywords: forest policy; forest planning and management; fires; forest species; forest regulation.

Summary: 1. Forest Legal Interest. 2. Characteristics of the Forest Legal Interest; 2.1. Diversity; 2.2. Multifunctionality; 2.3. Transnationality; 2.4. Weakness; 3. Forest Policy in Portugal: 3.1. Forest measures with territorial implications and their relationship with territorial planning instruments: a) Forest planning and management tools; b) Forest fire defense instruments; c) Definition of areas covered by fires; 3.2. Measures for the protection and conservation of certain

1. dulcel@fd.uc.pt; Faculdade de Direito e Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra; Pátio da Universidade, 3004-528 Coimbra.

species; 3.3. Prohibitive or restrictive measures of certain species; 3.4. Forest use (afforestation and reforestation); 4. The near future of forest policy in Portugal.

1. Bem Jurídico Florestal

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 e sadio, desempenhando importantes serviços do ecossistema que devem ser valorizados.

Se esta inicial qualificação de bem jurídico florestal 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 trabalhosa convergência de posições.

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.

É, então, sobre as políticas públicas florestais em Portugal que se debruça este artigo, procurando indagar qual o nível de protecção que este bem tem recebido, sobretudo ultimamente no nosso ordenamento jurídico.

2. Características do Bem Jurídico Florestal

2.1. Diversidade

Apesar de nos termos referido univocamente ao termo “florestas”, o bem jurídico florestal é muito complexo, complexidade essa que resulta quer das condições ambientais do meio, quer do recorte diferenciado que dele é feito nos vários instrumentos jurídicos que o têm por objecto. Note-se que a ocupação florestal em Portugal não é nem nunca foi unívoca³, nem a floresta “nativa” se mostrava

2. GÉRARD BUTTOUD, *Les Politiques Forestières*, Collection Que sais-je, Paris, PUF, 1998, pp. 4 e 5.

3. Cfr., para uma caracterização da Floresta em Portugal, A. M. D. FABIÃO, *Árvores e Florestas*, 2.^a ed., Publicações Europa-América, 1987 e, mais recentemente, R. RODRIGUES, “Floresta e Território”, in P. C. FERREIRA (coord.), *Economia da Floresta e Ordenamento do*

similar àquela que hoje acabou por ter predominância com as amplas áreas de pinheiros e eucaliptos, resultantes sobretudo de uma ativa política pública centrada na indústria da madeira e da celulose. Se se atentar na legislação, esta pluralidade é patente ao definirem-se espaços florestais como “os terrenos ocupados com floresta, matos e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas, segundo os critérios definidos no Inventário Florestal Nacional” [alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º], o que é patente no plano internacional com a distinção entre florestas e outros terrenos arborizados e matos. De acordo com o último Inventário Florestal Nacional (IFN6), a floresta em Portugal apresenta-se como o principal uso do solo, ocupando 35,4% do território nacional, seguindo-se os matos e pastagens, com 32%, sendo que a evolução recente mostra um crescimento de matos e pastagens espontâneos (correspondentes predominantemente a áreas sem gestão) e uma diminuição das áreas de floresta, entre 1995 e 2010, de 4,6%. Esta diversidade deve-se não apenas às características do bem jurídico, mas igualmente à sua titularidade jurídica e ao seu modo de gestão. De acordo com o relatório de diagnóstico aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019, de 21 de janeiro, a estrutura da propriedade privada é extremamente fragmentada, estando distribuída entre proprietários privados (84%), comunitários correspondentes aos baldios (14%) e públicos (2%), o que coloca Portugal como um dos países do mundo com maior percentagem de área florestal privada. A comparação com o resto da Europa (União Europeia, ainda com 28 Estados-membros), onde 40% da floresta é detida por entidades públicas (com valores que oscilam entre 86% na Bulgária e 19% na Áustria), tornam evidente o quão *sui generis* é o regime de propriedade florestal em Portugal, a necessitar, por isso, de uma atenção particular pelas políticas públicas florestais.

2.2. Multifuncionalidade

A floresta é um espaço multifuncional, que convoca múltiplos interesses, nem sempre convergentes entre si. Como veremos, é como resultado de um processo de ponderação, implícito ou expresso, entre esses vários interesses que devem ser estabelecidos os termos da regulamentação jurídica da propriedade e da gestão das áreas florestais. Mais, é de um assumido e adequado processo de ponderação que depende o êxito, *rectius* a sustentabilidade (e sustentação) de qualquer política florestal.

Todavia, a incompreensão do papel imprescindível e insubstituível das florestas, sobretudo em termos ambientais, e o privilegiar dos benefícios económicos passíveis de serem potenciados pelas mesmas, na sua vertente de geradoras

Território, Conselho Económico e Social, 2017, pp. 25-30, disponível em <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/595/e44/34d/595e4434d1b9f975854049.pdf>. Segundo J. SANTOS PEREIRA, *O Futuro da Floresta em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016, p. 35, em Portugal predominam quatro tipos de florestas: os montados; a floresta plantada para a produção de madeira com árvores de espécies autóctones como o pinheiro bravo; os povoamentos de silvicultura intensiva, através de árvores alóctones como o eucalipto, ou de espécies nativas, como o castanheiro; e as florestas de regeneração natural.

de matérias-primas ou de factores de produção, conduziram a uma notória delapidação deste recurso natural, pela sua utilização de uma forma que não respeita o tempo e os termos necessários para a sua renovação.

Ora, este recurso, para além de ser uma fonte de “benefícios económicos directos” (uma vez que é passível de múltiplas utilizações individualizadas, desde logo como fonte “limpa” de energia ou de bens alimentares) e “indirectos” (na sua qualidade de matéria-prima essencial a determinadas indústrias, como as de serração, painéis, papéis, cartão, mobiliário, impressão e edição), é originador de “benefícios sociais, culturais e ambientais” de diversa ordem, que devem ser valorizados como serviços dos ecossistemas⁴.

Assim, em termos sociais, para além do facto de constituir uma fonte de escoamento e fixação de mão-de-obra, sobretudo em zonas rurais (permitindo contrariar, assim, os fenómenos de êxodo rural e de acentuação das assimetrias regionais) e de ser um elemento imprescindível em parques e áreas de recreio e lazer, mesmo se situadas em zonas de características urbanas, a floresta assume-se como factor valorativo da paisagem e de identificação de alguns grupos sociais específicos.

A um nível mais especificamente ambiental, a floresta assume-se, por um lado, como um factor de regeneração do oxigénio, enquanto sumidouro ou fonte de fixação do carbono, função esta que, essencial à sobrevivência humana e das espécies, desempenha um relevo mais visível numa altura em que as emissões poluentes ameaçam irreversivelmente a camada de ozono. Desempenha, complementarmente, o papel de elemento de filtragem das águas e da sua retenção no subsolo, de factor de controlo das alterações climáticas, impedindo, ainda, a erosão e fenómenos de desabamento ou deslizamento de terras

Ainda que não tenhamos a pretensão de elencar exaustivamente o complexo amplo de funções desempenhados pela floresta, não podemos, todavia, esquecer o seu papel insubstituível na promoção da biodiversidade ambiental, quer a tomemos como objecto – quando se considera a luta contra a mono-silvicultura e se incentiva o cultivo de espécies autóctones, promovendo-se a criação de florestas de composição e uso múltiplos – ou como meio de sustentação de outras espécies vegetais e animais.

2.3. Transnacionalidade

A floresta, pelas amplas funções ambientais que desempenha, tem vindo a merecer a qualificação de bem jurídico transnacional. De facto, a sua interacção com os demais componentes ambientais, essencial a uma consideração integrada e global do “ambiente”, tem contribuído para que os principais problemas que

4. Sobre o “valor das florestas” vejam-se as várias intervenções recolhidas no texto P. C. FERREIRA (coord.), *Economia da Floresta* pp. 89-121, disponível em <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/595/e44/34d/595e4434d1b9f975854049.pdf>.

a afectam e que têm impactes alargados em termos espaciais, sejam debatidos em várias sedes de discussão e de intervenção. Deste modo, a compreensão e a protecção dos papéis múltiplos desempenhados pelas florestas e os seus efeitos espaciais alargados exigem que ele seja objecto de uma intervenção articulada de várias instâncias públicas, ainda que no respeito, na distribuição das responsabilidades recíprocas, pelo princípio da subsidiariedade.

Não espanta, assim, o papel que o direito internacional e a União Europeia⁵ têm desempenhado enquanto verdadeiras “molas impulsionadoras” de uma adequada consideração, sobretudo nos países em que estas preocupações se encontravam tradicionalmente arredadas, do estatuto e regime jurídicos deste recurso natural. Assim, lançando, pouco a pouco, fóruns de discussão, sustentando compromissos internacionais, estabelecendo mecanismos de monitorização e avaliação e disponibilizando financiamentos e incentivos, vai-se erigindo e firmando a protecção que a floresta merece e necessita.

2.4. Debilidade

Apesar da importância deste recurso natural, inúmeros factores ambientais e humanos há que influem negativamente na sua preservação e que imprimem um especial carácter de debilidade a este bem jurídico.

Em geral, esta debilidade, apreensível pelos conceitos de “desflorestação”⁶, de “degradação” – que justifica que se fale de uma situação de “stress” ou perda de vitalidade das florestas – e de “destruição” (sobretudo através de fogos rurais) têm sido motivadas por um conjunto amplo de circunstâncias, actividades e medidas, algumas delas encapotadas sobre o véu, durante muito tempo insuspeito, da promoção florestal ou do desenvolvimento do sector silvícola, mas que têm efeitos directos ou indirectos nefastos dificilmente reversíveis na desarborização a que se vai assistindo.

Destacam-se de seguida, sem pretensões de exaustividade ou de introdução de uma qualquer graduação do impacte negativo por eles potenciado, alguns factores de debilidade e de destruição florestal presentes sobretudo nas florestas mediterrânicas e, de entre elas, na floresta portuguesa⁷: as políticas de concessão

5. Ver o nosso “Direito Europeu das Florestas”, in C. AMADO GOMES E R. SARAIVA (coord.) *No Ano Internacional das Florestas*, Lisboa, ICJP, 2012, pp. 29-43, disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebookflorestas4.pdf>.

6. Desflorestação tem sido definida “como a alteração permanente do uso de solos florestais, que são afectados a outros usos permanentes, tais como a agricultura, a pastagem, a construção de infra-estruturas rodoviárias ou de outras infra-estruturas”. Cfr. o ponto 2.1. da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 4 de Novembro de 1999, sobre “Florestas e desenvolvimento: a abordagem da CE” [COM(1999) 554 final].

7. Para A. FERRÃO DE CARVALHO, *A Utilização dos Espaços Florestais*, Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro, Estudos Sectoriais n.º 4, 1992, pp. 11 e 12, os principais factores de debilidade da floresta do centro são: 1) problemas naturais: solos degradados; clima adverso grande susceptibilidade e sensibilidade ao fogo e monoculturas florestais; 2) problemas estruturais: minifúndio, atomização da propriedade, absentismo dos proprietários, êxo-

e de preços de madeira que não consideram as externalidades positivas das florestas a nível ambiental e social (não contabilizadas, portanto, como serviços do ecossistema); a concessão de subsídios ou incentivos a sectores que promovem a desflorestação – por exemplo à indústria da celulose ou a utilizações intensivas para fins agrícolas – ou a reflorestação e florestação em larga escala através de espécies não aconselhadas e sem adequada consideração dos seus efeitos ambientais; a ausência de uma compatibilização e coordenação entre políticas de índole sectorial e um deficiente ordenamento florestal, que estabelecem usos diversos e potencialmente conflitantes sobre o mesmo território ou que podem fazer recair sobre o mesmo exigências dificilmente compatíveis, impedindo uma sua gestão sustentável; a dispersão da propriedade florestal e a reduzida atratividade do sector silvícola, conducentes ao seu abandono e ao abandono de boas práticas silvícolas; e a prevalência, durante muitos anos, de uma lógica reactiva, em que grande parte do investimento é canalizado para o combate directo ao fogo ou para acções “visíveis” a curto prazo, em detrimento de uma aproximação preventiva, assente na elaboração cartas de risco e sistemas de vigilância, na promoção de acções de sensibilização, educação e formação das populações, na certificação dos produtos florestais e no financiamento de práticas florestais sustentáveis.

As intervenções humanas cumuladas com as mais recentes alterações climáticas, em especial a ocorrência em maior medida de trovoadas secas, exige uma intervenção humana que funcione de forma preventiva e permita aumentar a resiliência das florestas às ameaças que, a cada esquina, espreitam.

Mas, assinala-se, a floresta não é só um bem a salvar, é também uma fonte de risco. O risco associado às florestas, apesar de corresponder a um “risco natural”, não deixa de ser largamente “construído” em virtude da intervenção de factores humanos, seja ativos (fogo posto, incúria, ocupações potencialmente inflamatórias, arborização com espécies desadequadas), seja passivos (desertificação e abandono das zonas florestais). As debilidades do bem jurídico florestal são, por isso, patentes e merecem um cuidado particular do legislador e das entidades políticas e administrativas competentes.

3. Política Florestal em Portugal

A complexidade do bem jurídico florestal resulta numa malha normativa também ela altamente complexa e variável ao longo dos anos, em função das perspectivas dominantes da ocupação florestal (se se assume uma posição de cariz mais produtivo ou económica ou uma posição de natureza mais protetora ou ambiental) e dos próprios desafios que as florestas enfrentam (ao que não

do rural, baixa rentabilidade das técnicas de exploração; declínio das actividades económicas tradicionais; e 3) problemas de ordenamento e de gestão florestal, pela existência e expansão descontrolada de vastas áreas de monocultura, inexistência de apoio técnico, métodos e técnicas inadequadas de florestação e reflorestação, ausência de ordenamento florestal a nível regional e municipal e proliferação de exóticas infestantes.

é alheio o impacto de grandes épocas de incêndios geradoras de calamidade social, ambiental e económica, como as de 2003 e de 2005 e as de 2017, que têm motivado grandes vagas de modificações político-legislativas).

Não obstante estes traços, é possível identificar algumas orientações gerais da política florestal. João Santos Pereira identifica “4 eixos fundamentais: a defesa contra incêndios, a florestação/reflorestação, que visa a melhor ocupação do solo e a manutenção do potencial produtivo, a proteção contra pragas e doenças e a adaptação às alterações climáticas” (a partir de 2012)⁸.

O diploma estruturante desta política tem, porém, conhecido alguma perenidade. Referimo-nos à Lei de Bases da Política Florestal, aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de agosto (com uma alteração de 2009, Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro) que emblematicamente assume que “a política florestal nacional, fundamental ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições e programas para a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas e sistemas naturais associados, visa a satisfação das necessidades da comunidade, num quadro de ordenamento do território” (n.º 2 do artigo 1.º).

De acordo com este diploma, as atividades de exploração, conversão, reconversão e expansão da floresta são consideradas de interesse público, sem prejuízo do regime jurídico de propriedade concretamente existente, incumbindo às entidades públicas (*maxime* ao Estado) o *poder-dever* de regulamentar a utilização deste recurso, ainda que contando com e estimulando a participação das entidades privadas interessadas (n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º).

Não obstante a sua importância, este diploma é bastante sucinto nas orientações e ações que prevê dependendo o cumprimento dos seus objetivos e princípios do quadro jurídico a cada momento aplicável e que continua disseminado por um conjunto de diplomas legais e regulamentares vários⁹, cuja coerência entre si se começa a acentuar. É por isso essencial analisar, dentro dos limites do presente artigo, as principais soluções normativas que hoje enformam a política florestal, sem deixar de dar conta que as mesmas estão, de novo, em processo de alteração.

Para tanto, centrar-nos-emos no complexo jurídico existente sobre florestas em Portugal, acentuando as que consideramos ter uma natureza mais global: as medidas florestais com incidência territorial e a sua relação com os instrumentos de ordenamento territorial; as medidas de natureza protetora de espécies florestais consideradas merecedoras de especial tutela jurídica; as medidas restritivas atinentes a outras espécies florestais cujos efeitos são considerados potencialmente nefastos; e, por último, as medidas que se referem ao aproveitamento florestal (arborização e rearborização).¹⁰

8. SANTOS PEREIRA, *O Futuro*, p. 66.

9. Anote-se a tentativa gorada de aprovação de um Código Florestal, revogado, antes de poder ser aplicado, pela Lei n.º 12/2012, de 13 de março.

10. A caracterização destes instrumentos tem na base o nosso artigo “Regime Jurídico Florestal: A Afirmação de um Recurso”, *Revista do CEDOUA*, n.º 11, Ano VI, 1-2003, pp. 59-88, que tentaremos aqui, parcialmente, atualizar. Veja-se igualmente o estudo por nós elaborado

3.1. Medidas florestais com incidência territorial e sua relação com os instrumentos de ordenamento territorial

a) Instrumentos de planeamento e gestão florestal

Um ensaio longínquo de uma medida de ordenamento territorial, mas que ainda hoje se mantém em vigor, refere-se ao “regime florestal”, aprovado pelo Decreto com força de Lei de 24 de dezembro de 1901. Este compreende 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” (artigo 25.º).

Divide-se, por seu turno, em “regime florestal total”, que inclui os bens pertencentes ao Estado e “regime florestal parcial” aplicável às matas e terrenos das corporações agrícolas e, se tal fosse requerido ao Governo, os terrenos a coutar, arborizar ou em vias de arborização e as matas de um ou mais particulares, que se podem constituir em grémio ou associação para o efeito. Este último, de acordo com o Decreto de 11 de julho de 1905, que fixa as instruções sobre o regime florestal nos terrenos e matas dos particulares, subdivide-se em “obrigatório”, caso a arborização num determinado polígono tenha sido declarada de utilidade pública ou pertençam a corporações administrativas, “facultativo” se os proprietários requeiram seguir determinado plano de arborização aprovado e as obrigações previstas no diploma e “de simples polícia florestal” quando os proprietários apenas se comprometam a seguir as obrigações decorrentes das instruções aprovadas por este diploma.

Também a lei do povoamento florestal (Lei n.º 1:971 de 15 de junho de 1938) determina a submissão dos baldios, reconhecidos pelo Ministério da Agricultura como mais aptos para a cultura florestal ao regime florestal, devendo a sua arborização ser feita de acordo com planos gerais (e com planos complementares quando justificado a sul do Tejo e ilhas adjacentes) e com projectos definitivos. Sujeitos igualmente ao regime florestal por utilidade pública ficaram, por intermédio da Lei n.º 2069 de 24 de abril de 1954, os terrenos cuja arborização e respectivo revestimento silvícola fosse indispensável para garantir a fixação e a conservação do solo, devendo ser aprovados planos de arborização, com o conteúdo típico previsto no artigo 5.º.

O regime florestal tem sido alvo de grandes críticas, desde o seu início, com a oposição e desmantelamento de muitos baldios, até aos dias de hoje, dado o anacronismo das regras seguidas ou, pelo menos, da sua necessidade de atualização¹¹. Mais, tratando-se de um regime voltado para o aproveitamento

em coautoria com F. P. OLIVEIRA, *Florestas – Algumas Questões Jurídicas*, Coimbra, Almedina, 2018.

11. Sobre este tema, cfr. F. CASTRO REGO e I. SKULSKA, “Evolução Histórica do Regime

económico das áreas nele integradas, as preocupações são essencialmente de gestão e não de ordenamento, o que faz dele um regime a ser considerado pelos instrumentos de ordenamento territorial, mas que em regra não condiciona grandemente as possibilidades de uso produtivo do solo.

A necessidade de cruzamento entre o ordenamento e gestão florestal passou a resultar já de forma clara da Lei de Bases prevê a elaboração de “planos de ordenamento florestal”, que se devem articular com os planos regionais e locais. Como instrumento privilegiado de ordenamento e gestão florestal, a referida Lei de Bases prevê a elaboração de planos de ordenamento florestal (artigo 5.º), que se devem articular com os planos regionais e locais (*rectius* municipais e intermunicipais), previstos, atualmente, no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, RJIGT). Do mesmo passo lançou as bases para a regulação dos planos de gestão florestal, enquanto instrumento básico de ordenamento florestal das explorações.

Estes “planos de ordenamento e de gestão” e, adicionalmente, os “planos de intervenção florestal” encontram-se regulados no Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de janeiro, alterado por último pelo Decreto-Lei n.º 11/2019, de 21 de janeiro, que define as suas características particulares.

Os Planos Regionais de Ordenamento Florestais (PROF), considerados hoje como programas setoriais¹², à luz do RJIGT, definem, de acordo com o seu conteúdo material típico, “cenários e estratégias de desenvolvimento” das potencialidades florestais regionais e são elaborados por organismos, ainda que desconcentrados, da Administração do Estado [alínea a) do n.º 2 do artigo 39.º do RJIGT de 2015], e vinculam todas as entidades públicas, mas não são diretamente vinculativos para os particulares: a sua integração atual na categoria dos programas é prova disso. Naturalmente que esta asserção só valerá para as normas dos planos setoriais que tenham “incidência territorial urbanística” e que, por isso, condicionem a ocupação, uso e transformação do solo: com efeito, as normas destes programas que perdem o seu carácter diretamente vinculativo dos particulares (e que apenas o produzem por via da sua integração nos planos municipais) são aquelas que relevam no âmbito da gestão urbanística, isto é, no âmbito dos procedimentos de licenciamento, autorização (ou de outra natureza) tendentes a controlar a ocupação do território, em regra da responsabilidade dos municípios, como sucede com a identificação e regulação dos corredores ecológicos previstos naqueles PROF mas que devem ser especificados e articulados com a estrutura ecológica municipal nos planos municipais. Porém, os programas setoriais, designadamente os do domínio das florestas, contêm ainda um conjunto de normas que não se prendem, pelo menos diretamente, com a ocupação, uso e transformação do território, mas antes com a “gestão dessas áreas” – como as referentes às regras de plantação, proteção e corte de determinadas espécies ou

Florestal em Portugal”, in M. J. ANTUNES E D. LOPES (coord.), *Florestas e Legislação: Que Futuro?*, Coimbra, Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra, 2019, pp. 75-84, disponível em <https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/coloquios/ebook-florestas.pdf>.

12. F. ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 1, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, p. 318, nota 57.

como as relativas aos tipos de desportos ou atividades de fruição admitidos na floresta –, normas essas cujo local adequado para constarem são, precisamente, os planos (hoje programas) setoriais.

O que significa, portanto, que nesta dimensão de “mera gestão de atividade”, os planos (programas) setoriais podem conter normas que, atenta a sua finalidade específica – precisamente a gestão daquelas áreas – se apliquem diretamente aos particulares, designadamente aos proprietários e produtores florestais¹³.

Já os Planos de Gestão Florestal (PGF) e os Planos Específicos de Intervenção Florestal (PEIF) são instrumentos mais voltados para a administração e atuação sobre espaços florestais, definindo regras concretas sobre o modelo de exploração e de proteção a levar a cabo. Os destinatários das regras de gestão são, em primeira linha, os proprietários de tais terrenos ou responsáveis pela sua gestão, sendo eles que os elaboram, submetendo-os posteriormente a aprovação do ICNF, I.P. Assim, os PGF e PEIF incidentes sobre terrenos do Estado competem a este Instituto; sobre os terrenos das autarquias locais, a estas; nos baldios, aos respetivos órgãos de administração; nas explorações privadas aos proprietários ou outros produtores florestais e nas zonas de intervenção florestal, à entidade gestora. Descontando as questões da sua qualificação (como verdadeiros planos que vinculam diretamente os particulares, ou como instrumentos jurídicos *sui generis* ou “atos-plano”¹⁴), estes planos, sobretudo os PGF, devem ser promovidos, mesmo nos casos em que não sejam legalmente obrigatórios, uma vez que é com base neles que se conseguirão as melhores soluções de ordenamento florestal, aliadas às melhores práticas do setor. O reforço do papel destes planos parece-nos evidente, estejam eles ou não relacionados com figuras como as ZIF e com as mais recentes entidades e unidades de gestão florestal¹⁵, pois só por seu intermédio se pode “especializar” e “espacializar” as opções de ocupação florestal, garantindo que elas se conformam com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e promovem o melhor uso do solo.

Do exposto não se deve retirar que os planos municipais de ordenamento do território devem apenas ser o “repositório” de opções de intervenção florestal superiores, mas sim que devem dialogar com estas de modo a predispor a melhor solução de ocupação territorial. Para além de os Municípios poderem e deverem hoje regular, sobretudo em sede de revisão dos seus planos municipais, os solos rústicos potenciando positivamente as suas funções dominantes (e não apenas definindo critérios e limites à edificabilidade)¹⁶, exige-se uma interação frutífera

13. Assim se deve ler o n.º 3 do artigo 3.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015 que refere que “[o] disposto nos números anteriores não prejudica a vinculação direta e imediata dos particulares relativamente às normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais”.

14. Cfr. o nosso “Regime Jurídico Florestal: A Afirmação de um Recurso”, *Revista do CEDOUA*, p. 74.

15. De acordo com o regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de junho, na sua versão alterada pela Lei n.º 111/2017 de 19 de dezembro.

16. Cfr. o nosso “Obrigações e Limites Resultantes das Obrigações da Regulamentação das Florestas em Portugal”, in M. J. ANTUNES E D. LOPES (coord.), *Florestas e Legislação: Que Futuro?*, pp. 111-116, disponível em <https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/coloquios/>

com os planos de gestão e perspetivas de gestão florestal no seu território (de modo a que se perceba qual o modelo florestal que tem tido acolhimento na área de intervenção), bem como sobre os impactes ambientais destas. O que pode conduzir a que, por exemplo, as regras e metas de arborização fixadas nos Programas Regionais para aquela área (por exemplo quanto à área a ocupar por eucalipto) possam ter de ser ajustadas em face de uma consideração concreta das necessidades de ordenamento florestal, o que poderá sempre ser feito através do mecanismo da ratificação dos planos diretores municipais.

b) Instrumentos de defesa da floresta contra incêndios

Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, por último alterado pelo Decreto-Lei n.º 14/2019, de 21 de janeiro, a defesa da floresta contra incêndios assenta, entre outros, em níveis de planeamento (o nacional, distrital e municipal), que asseguram a “consistência territorial” de políticas, instrumentos, medidas e ações.

Trata-se, sobretudo, ao nível municipal – coincidente com os Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) e eventualmente os planos intermunicipais da mesma natureza –, de instrumentos com importantes repercussões territoriais, que regulam as condições pelas quais são admitidas atividades humanas, inclusive urbanísticas, tendo em consideração a necessidade da defesa da floresta (e de pessoas e bens) contra incêndios.

Quanto a estes planos coloca-se questão de saber qual a sua natureza e eficácia jurídica. Não pretendendo repetir o que dissemos já a outros propósitos¹⁷, assinala-se que inicialmente a grande maioria das determinações constantes dos PMDFCI “só produziam efeitos depois de integradas nos planos municipais”, umas vezes deixando discricionariedade ao município quanto à solução a determinar para o território (por exemplo, nas questões que se referiam à cartografia de perigosidade de incêndio, valendo assim como meras “diretrizes de planeamento”), outras vezes sem deixar essa margem de discricionariedade (como, por exemplo, nos casos das servidões constantes do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006). Com as alterações legislativas de 2017 visou conferir-se aos PMDFCI maior vinculatividade e operatividade e, deste

[ebook-florestas.pdf](#). No mesmo sentido, P. BINGRE, “Ordenamento Florestal ou Ordenamento Territorial”, in P. C. FERREIRA (coord.), *Economia da Floresta*, p. 64, disponível em <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/595/e44/34d/595e4434d1b9f975854049.pdf>. Mencione-se, a este propósito, a aprovação do regime jurídico da estruturação fundiária pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece um conjunto amplo de instrumentos de reorganização dos solos com o objetivo de criar melhores condições para o desenvolvimento das atividades agrícolas e florestais: o emparcelamento rural; a valorização fundiária; o regime de fracionamento dos prédios rústicos; os planos territoriais intermunicipais ou municipais; e a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada por “bolsa de terras”.

17. Cfr. o nosso “(Re)ordenamento florestal: alguns instrumentos de conformação da ocupação florestal em Portugal”, *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 4, n.º.3 dezembro, 2017, pp. 41-60, disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S2183-184X2017000300004.

modo, permitir uma gestão mais eficiente das situações de risco de incêndio. Em consonância com esta alteração, os planos passam a ser elaborados pelas Câmaras Municipais, aprovados pelas respetivas Assembleias Municipais, devendo ser garantido, no respetivo procedimento de elaboração, o princípio da participação constitucionalmente exigido e, no fim dele, a respetiva publicação em Diário da República¹⁸. Deste modo passa agora a prever-se, expressamente, que “a desconformidade dos planos municipais de ordenamento do território com os PMDFCI supervenientes não desvincula as entidades e particulares da observância destes últimos e determina a sua conformação no procedimento imediato de alteração que tiver lugar por iniciativa do município, sem prejuízo da eventual decisão de abertura do procedimento de alteração por adaptação daqueles instrumentos de planeamento, previsto no artigo 121.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio” (cf. n.º 2 do artigo 11.º).

Sai, assim, reforçada a operatividade dos PMDFCI e a sua eficácia sobre entidades públicas e particulares, mesmo quando incompatíveis com os planos (inter) municipais, em linha com as novas regras de publicidade e de consulta pública a que estão sujeitos. Estamos, portanto, perante verdadeiras “condicionantes ao planeamento”, de acordo com a configuração legal, o que significa que prevalecem sobre as disposições de planeamento, se estas lhes forem anteriores ou contrárias. Condicionantes que, contudo, têm uma formatação *sui generis*, uma vez que: i) são aprovadas pelo próprio município e condicionam a sua atividade (ainda que tenham de ter parecer vinculativo do ICNF na sua elaboração); ii) são condicionantes dinâmicas, prevendo-se que as cartas de perigosidade dos PMDFCI possam ser alteradas com mais flexibilidade e celeridade do que as típicas condicionantes ao planeamento.

Na nossa experiência, se nos é permitido, são as disposições dos PMDFCI que mais têm condicionado a edificabilidade em solo rústico, pelas exigências de distanciamento à estrema previstas no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, eliminando ou diminuindo eventuais focos de perigosidade quanto a fogos rurais; e também são elas que têm determinado um maior emparcelamento de solo rústico (de modo a cumprir aquelas exigências de afastamento)¹⁹. Contudo, de um ponto de vista crítico, também são eles que mais têm promovido a desflorestação de algumas áreas (mesmo de qualidade ambiental) pois, dadas as condicionantes aplicáveis, a viabilização de certas operações depende da inexistência nos arredores de florestas, matos ou pastagens.

18. Estas regras legais foram objeto de regulamentação no Despacho n.º 443-A/2018, de 9 de janeiro de 2018, do Gabinete do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural, alterado pelo Despacho n.º 1222-B/2018, de 2 de fevereiro de 2018, do Gabinete do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural.

19. Havendo, já, alguma, ainda que parca, jurisprudência a este propósito, o que mostra a litigiosidade que estas restrições provocam, mas também a sua elevada tecnicidade. Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 17 de abril de 2020, proferido no processo 01447/08.0BEBRG.

c) *Definição de áreas percorridas por incêndios*

A sistemática ocorrência de incêndios em Portugal conduziu à previsão de medidas de condicionamento posteriores à sua verificação, de modo a que, por esta via, se conseguisse diminuir o número de situações em que os fogos ocorressem com o intuito de reafectar o solo para finalidades essencialmente urbanísticas.

O Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro (alterado por último pelo Decreto-Lei n.º 55/2007, de 12 de março), previu, por isso, a impossibilidade de realização de ações 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 eficazes²⁰, pelo prazo de 10 anos. Tratando-se esta de uma condicionante de carácter grandemente dinâmico (artigo 4.º), tem-se admitido que esta planta não figure representada na planta de condicionantes do plano municipal (se esta for global), mas sim numa planta autónoma, que discrimine cromaticamente as áreas ardidas em cada ano, e que possa ser mais facilmente ajustável – em princípio a cada ano – através de uma alteração por adaptação, tendo por base as plantas de definição de áreas ardidas detidas pelo ICNF.

No acórdão do Tribunal Constitucional n.º 639/99 (DR, II Série, de 23 de Março de 2000), foi já decidido que as “normas cautelares” (que não de cariz sancionatório) previstas no n.º 1 e 2 do artigo 1.º deste diploma não enfermam de inconstitucionalidade, na medida em que não violam o conjunto de parâmetros de constitucionalidade invocados – o princípio da proporcionalidade, os princípios da igualdade, justiça da imparcialidade e da boa-fé e o princípio da confiança, inerente à ideia de Estado de Direito.

O Decreto-Lei n.º 327/90 permite, porém, derrogações a esta regra de “imobilização” de, em princípio 10 anos, caso não haja, “comprovadamente”, relação entre a causa do incêndio e os interessados ou transmitentes, o que foi amplamente por nós criticado²¹. Ao que acresce situações em que se prevejam, para essas mesmas áreas, a realização de ações de interesse público ou de um empreendimento com relevante interesse geral (n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 1.º).

Estes dispositivos se emanados com uma intenção meritória de protecção deste recurso contra o mais avassalador factor de debilidade que o afecta no nosso país, revelam-se excessivamente indeterminados, uma vez que inscrevem um conjunto amplo de cláusulas de dispensa das proibições previstas, o que pode fazer

20. O n.º 4 do artigo 1.º 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 do mesmo artigo comina com nulidade quaisquer actos administrativos praticados em violação desta imposição.

21. Cfr. o nosso “Regime Jurídico Florestal: A Afirmação de um Recurso”, *Revista do CEDOUA*, pp. 75-76.

periclitam os objetivos do diploma. Por outro lado, a imobilização prevista neste diploma tem, em muitas situações, por ausência de um adequado ordenamento florestal, conduzido a situações indesejáveis de abandono e desinteresse pela exploração silvícola, onde prolifera descontroladamente o mato de combustão fácil, potenciando a ocorrência de novos incêndios, o que apenas poderá ser travado pela adoção de adequadas medidas de ordenamento florestal.

3.2. Medidas de protecção e conservação de certas espécies

De acordo com o disposto na Lei de Bases do Ambiente, várias medidas de protecção e conservação das espécies florestais, consideradas em grupo ou isoladas, que, pelo seu potencial genético, porte, idade, raridade ou outra razão o exigissem, deveriam ser objecto de legislação especial (n.º 5 do artigo 15.º).

Por seu lado, no que concerne a medidas de protecção de espécies determinadas, é mister referir o Decreto com força de Lei n.º 18604, de 12 de julho de 1930, relativamente à amoreira, o Decreto-Lei n.º 14/77, de 6 de janeiro, que estabelece disposições relativas ao arranque, corte ou poda de azinheiras, o Decreto-Lei n.º 120/86, de 28 de maio, que estabelece medidas de condicionamento relativamente ao arranque de oliveiras, o Decreto-Lei n.º 172/88, de 16 de maio, que estabelece medidas de protecção do sobreiro, o Decreto-Lei n.º 423/89, de 4 de dezembro, aplicável ao azevinho espontâneo, o Decreto-Lei n.º 77/2015, de 12 de maio, quanto ao regime jurídico de colheita, transporte, armazenamento, transformação, importação e exportação de pinhas da espécie *Pinus pinea L.* (pinheiro-mansinho) no território do Continente, e o Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 155/2004, de 30 de junho), no que se refere a povoamentos de sobreiro ou azinheira.

Normalmente, estes diplomas estabelecem não uma protecção incondicional destas espécies, mas a possibilidade de derrogação de alguns aspectos dos regimes de protecção, mediante a realização de uma comunicação ou a obtenção de autorização, que pode estabelecer condicionamentos ao arranque ou o corte das árvores visadas.

No que se refere aos povoamentos de sobreiro e de azinheira, é relevante dar conta que existe uma inibição de alteração do uso do solo pelo prazo de 25 anos, designadamente para fins urbanísticos (com exceção de conversões de imprescindível utilidade pública²²), nos casos em que as áreas tiverem sido percorridas por incêndio; tiverem ocorrido cortes ou arranques ilegais ou não autorizados e tiver ocorrido anormal mortalidade ou depreciação do arvoredo

22. Não se prevê, nesta sede, que a proibição possa ser levantada quando se prove que prove judicialmente que os proprietários ou possuidores dos povoamentos de sobreiro ou azinheira não foram responsáveis pelas operações de conversão, corte ou arranque ilegais, ou, por maioria de razão, em que judicialmente se prove a responsabilidade de terceiros por tais ocorrências, o que é criticado pelo Provedor de Justiça na sua Recomendação n.º 2/B/2008, de 18 de fevereiro de 2008.

em consequência de ações ou intervenções por qualquer forma prejudiciais que determinaram a degradação das condições vegetativas ou sanitárias do povoamento (artigos 4.º e 5.º). Assinale-se que como muitos povoamentos de sobro e azinheira não são marcados nos instrumentos de planeamento municipal, o artigo 7.º refere que “as disposições contidas no presente diploma prevalecem sobre os regulamentos ou quaisquer normas constantes de instrumentos de gestão territorial”, pelo que será sobretudo em sede de gestão urbanística que terá de se aferir se, efetivamente, existem sobreiros ou se ocorreu uma qualquer causa de imobilização acima referida.

Indiretamente, ainda que não se refira especificamente a nenhuma espécie em concreto, mas pretendendo preservar a dimensão das explorações florestais, de modo a garantir a sua possível exploração e contrariar a tendência para a sua fragmentação, veio a Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro (que procede à primeira alteração à Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto) estabelecer a unidade de cultura para terrenos florestais. Resulta do preâmbulo daquele diploma que “a par da definição da unidade de cultura para terrenos de regadio e de sequeiro, pretende-se também fixar inequivocamente a unidade mínima de cultura para terrenos florestais, com vista a impedir o fracionamento de prédios rústicos em parcelas de área inferior à determinada pela unidade mínima da floresta, para efeitos do n.º 1 do artigo 1376.º e do n.º 1 do artigo 1379.º do Código Civil, na redação conferida pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e potenciar a escala económica e, com isso, maior rentabilidade económico-financeira”.

3.3. Medidas proibitivas ou restritivas de certas espécies

Para além das medidas aplicáveis a zonas percorridas por incêndios florestais e das normas destinadas a prevenir perigos para as pessoas e bens (sobretudo em virtude de incêndios, mas também resultante da sua degradação fitossanitária, *vide* Decreto-Lei n.º 154/2005, de 6 de setembro, alterado por último pelo Decreto-Lei n.º 154/2019, de 10 de outubro), diplomas há que estabelecem regimes específicos, mais restritivos, para determinadas espécies de árvores (eucaliptos, mimosas e acácias).

Já 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.

Estas proibições introduzem limitações relativamente ao regime de direito civil, o que é expressamente admitido pelo artigo 1366.º, n.º 2, do Código Civil, que visa, tipicamente, a regulação das relações de vizinhança e que admite a plantação de árvores e arbustos até à linha divisória dos prédios, sendo ao dono do prédio vizinho permitido arrancar raízes e cortar ramos que deitem para o seu prédio.

Ainda neste âmbito de pertinência os ora revogados Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de maio condicionavam a arborização com espécies florestais de rápido crescimento, estabelecendo a Portaria n.º 528/89, de 11 de julho, os critérios mobilizáveis nas operações de florestação e reflorestação com recurso a estas espécies e a Portaria n.º 513/89, de 6 de julho, os concelhos onde se passam a aplicar estas medidas restritivas.

Hoje é o Decreto-Lei n.º 92/2019, de 10 de julho que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) n.º 1143/2014, estabelecendo o regime jurídico aplicável ao controlo, à detenção, à introdução na natureza e ao repovoamento de espécies exóticas da flora e da fauna. Este diploma sujeita a apertados controlos de natureza licenciadora a introdução dessas espécies e determina a criação de uma lista nacional de espécies invasoras cuja detenção, criação, comércio, introdução na natureza e repovoamento de espécies se encontram interditas. Demonstra igualmente a transnacionalidade dos interesses envolvidos nesta matéria, ao tratar-se de um diploma de execução de um regulamento da União Europeia que lança as bases normativas neste domínio.

3.4. Aproveitamento florestal (arborização e rearborização)

O enquadramento jurídico nesta matéria resultava essencialmente do Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de abril, que impunha a obrigatoriedade de rearborização dos terrenos percorridos por incêndios ao seu proprietário ou arrendatário, mediante comunicação ou autorização prévia, consoante esta operação seja feita com ou sem alteração do tipo e composição do povoamento preexistente, “excepto quando esta não constituir a forma de utilização mais adequada dos terrenos em causa ou quando tal não lhe seja exigível, nomeadamente face à situação económica em que se encontre” (artigo 1.º).

Caso os incêndios se dessem em sítios e áreas protegidas, a obrigação de reflorestação com possibilidade de substituição da Administração Pública ao proprietário ou arrendatário, quando estes não disponham de meios suficientes, resultava do disposto no Decreto-Lei n.º 180/89, de 30 de maio. Em geral, era o já referido Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de maio, que condicionava a arborização com espécies florestais de rápido crescimento. Este Decreto-Lei correspondeu a uma tentativa de ponderar um desiderato claro à altura – o de promover o recurso a espécies de rápido crescimento, visando, através de modelos de silvicultura intensiva, proporcionar elevadas produtividades – com as consequências ambientais daquela opção, sobretudo quanto aos impactos que interferem no regime hidrológico das respetivas áreas (re)florestandas.

Assim decretou-se, em geral, que as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies florestais de rápido crescimento exploradas em revoluções curtas estavam condicionadas a autorização prévia (fosse esta expressa ou tácita) da então Direcção-Geral das Florestas, mas apenas as que envolvessem áreas superiores a 50 hectares (artigo 1.º).

Nas demais situações, aplicar-se-ia apenas o Decreto-Lei n.º 139/89, de 28 de abril, que abrangia as situações de aterro ou escavação que conduziam à alteração do relevo natural e das camadas do solo arável para quaisquer fins (que não os urbanísticos, uma vez que estes são considerados operações urbanísticas à luz do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação), sujeitando-as a licenciamento municipal, ainda que não adiantando critérios de apreciação e decisão para o efeito.

Este panorama veio a ser alterado por intermédio do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho, que, visando simplificar e tornar mais transparente o quadro legislativo, estabelece o regime jurídico a que estão sujeitas, no território continental, as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies florestais, independentemente da área intervencionada, das espécies envolvidas ou da qualidade e natureza do interessado na intervenção.

De acordo com o artigo 4.º da versão inicial daquele diploma, o procedimento genericamente aplicável àquelas ações seria o da “autorização prévia”, com exceção de duas situações não despidiendas previstas no artigo 5.º às quais se aplicaria a mais simples “comunicação prévia”, a saber, quando a ação preencha as seguintes condições cumulativas: i) a área de intervenção ser inferior a dois hectares; ii) não se inserirem, total ou parcialmente, no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, como tal definido no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho; iii) não se realizarem em terrenos percorridos por incêndios nos 10 anos anteriores; iv) tratando-se de rearborizações, não alterarem a espécie ou espécies dominantes anteriormente instaladas²³.

Este diploma sofreu grande contestação por dele parecer resultar a “liberalização” da área de plantação, sobretudo de eucaliptos, sempre que esta fosse inferior a 2 hectares.

O Decreto-Lei n.º 93/2013 foi alterado pela Lei n.º 77/2017, de 17 de agosto, e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 12/2019, de 21 de janeiro, que, para além de algumas modificações procedimentais²⁴, tendo aqueles vindo introduzir regras especiais para as plantações de eucaliptos, de modo a promover a redução

23. Ao que acrescem as situações nas quais a ação se encontre prevista em plano de gestão florestal aprovado em decisão expressa favorável do ICNF, I.P., que integre todos os elementos de conteúdo do projeto de arborização ou rearborização a que se refere a alínea a) do n.º 2 e o n.º 3 do artigo 7.º.

24. Sobretudo a figura da comunicação prévia (artigo 5.º) sofreu algumas modificações, ampliando-se o prazo da sua entrega relativamente ao início da respetiva ação de arborização e de rearborização de 20 para 45 dias (n.º 3), e indiciando-se, ao contrário da solução legislativa anterior, que a comunicação passa a ser uma *comunicação prévia com prazo*. De facto, nos termos do n.º 5 do artigo 10.º, prevê-se uma avaliação aleatória de 20% das comunicações prévias, emitindo o ICNF sobre elas decisão de rejeição, se for o caso.

dos povoamentos com eucaliptos spp. impedindo a arborização com esta espécie (exceto quando se trate de projetos de compensação autorizados ou nos demais casos previstos no n.º 4 do artigo 3.º-A). A rearborização, por seu turno, 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.

Depreende-se deste diploma que há uma tentativa de alinhamento das ações de arborização e rearborização com as metas definidas na mais recente Estratégia Nacional para as Florestas (aprovada já pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro de 2015)²⁵ e sobretudo com os Planos Regionais de Ordenamento Florestal que definem metas, por espécie, para as suas unidades de intervenção²⁶. Como refere o n.º 2 do artigo 3.º-A. “No caso de o Inventário Florestal Nacional indicar que a área de eucalipto está acima dos valores fixados na versão mais recente da Estratégia Nacional Florestal, a aproximação prevista no número anterior é feita de acordo com os instrumentos de ordenamento em vigor, atuando prioritariamente nas explorações com dimensão superior a 100 ha”, o que irá implicar uma monitorização e avaliação global da presença do eucalipto em Portugal, o que, desejamos, possa vir a dar bons frutos numa perspetiva de compatibilização de interesses na ocupação territorial.

É inequívoco que estas ações de arborização e rearborização do território são uma das medidas que mais impacto têm na gestão e no ordenamento territorial em Portugal, pois são estas que mais alteram a imagem do mosaico florestal em Portugal. Todavia, como refere Branca Martins da Cruz, as exigências de reconstituição da floresta não se bastam com “o simples replantio das árvores abatidas”, uma vez que se deve tomar em consideração a reabilitação de todo o ecossistema dependente da floresta e ecossistemas envolventes²⁷. O que significa que, para além da regulamentação de ações de arborização e rearborização, se deve ter em particular atenção toda a envolvente rústica e urbana, bem como todos os interesses afetados e promovidos por aquelas ações, a par da necessidade de enquadrar as situações de regeneração espontânea que são muitas das vezes, as que provocam a ocupação florestal desordenada do espaço e potenciam o risco de ocorrência de novos fogos rurais.

25. Note-se, porém, que no quadro 12 daquela Estratégia, o que se prevê é a manutenção no período temporal entre 2010 e 2030 da área florestal ocupada por eucaliptos (812), ainda que se preconize que os mesmos venham a ter uma participação cada vez menor na percentagem total das áreas florestais.

26. Também no que se refere aos PROF não resulta claramente destes o propósito de uma redução global da sua área, apenas da sua contenção. Cfr. J. CADETE, “O Eucalipto: As suas Metas de Redução, Regulamentação Jurídica e aplicação Prática”, in M. J. ANTUNES E D. LOPES (coord.), *Florestas e Legislação: Que Futuro?*, pp. 85-107, disponível em <https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/coloquios/ebook-florestas.pdf>.

27. B. MARTINS DA CRUZ, “Princípios Jurídicos e Económicos para a Avaliação do Dano Florestal”, *Lusitana – Revista de Ciência e Cultura*, n.º 2, 1998, p. 591.

4. O futuro próximo da política florestal em Portugal

Depois deste breve excursão pelo passado recente da política florestal em Portugal, permitimo-nos referir o atual processo de revisão do enquadramento político e, a seu tempo, legislativo desta matéria. Numa altura em que já foi publicado em Diário da República o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), por intermédio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho, cumpre saber o que se avizinha no domínio florestal, sabendo que os incêndios têm sido os grandes “motores” das modificações legislativas das passadas décadas.

O propósito do PNGIFR é o de enformar boas práticas e mudanças de comportamentos de entidades públicas e privadas. Contudo, há muitas questões que ficam por responder, desde logo a de saber qual o papel que o PNGIFR terá no seio dos instrumentos de gestão territorial e como se configurarão os instrumentos de planeamento relativos a fogos rurais com os planos e programas territoriais. É consabido que quaisquer regras de uso, ocupação e transformação do solo terão de ter fonte legislativa, incorporar-se em planos municipais ou intermunicipais ou então em institutos aos quais, com as devidas cautelas legais (participação pública e publicação), sejam reconhecidos efeitos diretos relativamente aos particulares.

Se se pretende alterar o presente estado das coisas – que assenta em planos municipais ou intermunicipais de defesa da floresta contra incêndios, aos quais se reconheceu a aptidão para vincular imediatamente privados – fica por esclarecer qual a forma de articulação do novo sistema com os instrumentos de gestão territorial, o que coloca em alarme todos aqueles – sobretudo Municípios – aos quais têm vindo cometidas a maioria das tarefas nesta área.

Não nos parece por isso que se seja correto afirmar-se naquele Plano que o “PNGIFR aplica-se a todo o território, vinculando todas as entidades públicas e privadas e todos os cidadãos, encorajando-os através de um programa de ação dotado de recursos, a assumir de forma exigente as suas responsabilidades e atribuições”. Devendo, isso sim, ser-se mais preciso e explícito no que se refere às questões de articulação e vinculação referidas, uma vez que serão elas que irão pesar nos casos concretos em que se discuta – como já se discute – a repartição de obrigações e responsabilidades entre entidades públicas e privadas.

Este PNGIFR contempla novos modos de prevenção de incêndios, com impacto ao nível do ordenamento do território ou de novas opções de planeamento, formas de gestão de combustível e de ordenamento florestal. Para o efeito aponta para “uma revisão dos instrumentos de planeamento de defesa contra incêndios, por exemplo os Planos Municipais e os Planos Intermunicipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios. Com efeito, o novo Sistema só ficará plenamente operacional quando as orientações estiverem concretizadas ao nível local que estarão dependentes destas revisões”, ao mesmo tempo que antecipa igualmente uma revisão necessária do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, sendo que “o futuro diploma deve consagrar legalmente apenas as matérias que, nos

termos da Constituição da República Portuguesa, careçam de previsão legal, deixando para a esfera regulamentar as matérias e os aspetos que se revistam de tecnicidade e dimensão infra legal, dotando da necessária flexibilidade que facilita a sua constante atualização”.

Contudo, a única peça em que se antevê o que será a forma de relacionamento entre planos consta de um quadro incluído no PNGIFR, do qual resulta a existência de um programa de execução municipal acompanhado, paralelamente, pela transposição para instrumentos de gestão territorial. Resta saber, afinal, se se manterão os PMDFCI (e o que fazer com todos aqueles vigentes e em elaboração) e como concretizar a imposição de obrigações ou proibições a privados: diretamente nos PMDFCI, como hoje sucede, ou integradas nos planos municipais de ordenamento do território como antes de 2017 sucedia? Parece que o PNGIFR aponta para esta segunda opção, o que, perante as dúvidas técnico-jurídicas que se suscitaram quanto a esta via e que determinou a modificação desta solução legal nos parece um passo atrás na desejada flexibilidade e operacionalidade que se pretendeu inculcar aos PMDFCI.

Consideramos que é necessário, urgentemente, estabilizar e não estar sempre a rever um modelo claro de relacionamento com privados, de modo a tornar cognoscíveis e exigíveis comportamentos que sejam importantes do ponto de vista da prevenção e defesa contra fogos rurais, o que é particularmente importante num sistema que, como o nosso, continua a assentar quase integralmente na propriedade privada das áreas florestais. É imprescindível “ganhar” os proprietários para o objetivo da defesa florestal e não atuar apenas de forma restritiva e sem consideração destes e dos seus interesses.

Mais, parece igualmente adotar-se no PNGIFR – uma ideia de empresarialização da gestão da propriedade florestal. Isto sobretudo quando a Estratégia, quanto à reforma do modelo de gestão florestal, pretende “Desenvolver modelos de negócio que fomentem a gestão agregada, através de empresas públicas e empresas privadas e fomentando o movimento associativo a ganhar escala na comercialização dos produtos”. Esta menção ao movimento associativo não nos parece ser suficiente para dar a devida importância às associações de produtores florestais, às zonas de intervenção florestal e aos baldios que têm sido atores importantes neste domínio e cujo papel na gestão integrada de fogos rurais não deve ser negligenciada.

Por último, parece passar a existir do Estado uma vontade em assumir a gestão ou, até, a propriedade de bens privados, através, muito claramente, de institutos como os da expropriação. Mas faltaria, em vez de indicar logo o instrumento expropriativo – o mais ablativo de todos os que se prefiguram na lei –, ponderar o recurso a outros mecanismos impositivos²⁸, como o de constituição de simples

28. Note-se que 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 afetação 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

servidão administrativa ou de arrendamento compulsivo, acompanhado com a definição de áreas prioritárias de intervenção pública.

Em qualquer caso, podem e devem adotar-se mecanismos de variada natureza (urbanística, fiscal, financeira, etc.) que estimulem um efetivo aproveitamento do solo para fins florestais, de modo a que este possa cumprir sua vocação, e desincentivem o seu abandono que, nesta matéria, parece ser “a raiz de todos os males”. Cumprir é fazê-lo com cumprimento das garantias jurídicas relativas ao direito de propriedade e de forma eficaz e eficiente, não apenas aumentando ou complexificando a panóplia de instrumentos e entidades responsáveis nesta matéria. E é este exercício de ponderação que se exige de quaisquer medidas legislativas que venham a seguir-se ao Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

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 administrar.