

# FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

COORDENADORAS  
MARIA JOÃO ANTUNES • DULCE LOPES



INSTITUTO JURÍDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**



I

•

J

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

EDIÇÃO

Instituto Jurídico  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

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

CONTACTOS

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

ISBN

978-989-8891-52-5

# **FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?**

COORDENADORAS  
MARIA JOÃO ANTUNES · DULCE LOPES



# DEBATE

## FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

Salão Nobre da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital

7 DE DEZEMBRO DE 2018

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

### 9h30 Abertura

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**12h • 13h** Debate

### 2. Planeamento e obrigações florestais: PMDFCIs, PDMS, PROFs, gestão de combustível, condicionamentos à construção, arborização e rearborecimento

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

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

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

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

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

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

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

**16h40** Debate

**17h40** Encerramento

## INDICE

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

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

## NOTA INTRODUTÓRIA

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

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

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

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

*Maria João Antunes • Dulce Lopes*



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

JOÃO CADETE

## 1. Porquê da redução do eucalipto

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

Impede a multifuncionalidade do mosaico florestal.

Proteção das redes hidrográficas.

Proteção dos ecossistemas.

Controlo da erosão dos solos.

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

---

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

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

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

O Decreto-Lei n.º 175/88, revogado pelo artigo 22.º, alínea e) do Decreto-Lei n.º 96/2013, estabelecia um regime especial de condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento, como é o caso da espécie *Eucalyptus globulus* — daqui em diante designada apenas por eucalipto<sup>2</sup>.

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

Como tal, o n.º 1 do artigo 1.º vem condicionar as ações (que envolvam áreas superiores a 50 ha, cf. n.º 2) de arborização e re-arborização com recurso a espécies florestais de rápido crescimento<sup>3</sup> exploradas em revoluções curtas<sup>4</sup> a autorização prévia da Direcção-Geral das Florestas.

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

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

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

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

torização prévia a todas as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies de rápido crescimento, independentemente da sua dimensão, quando na área territorial do município se verifique<sup>5</sup> um desenvolvimento espacial de povoadamentos destas espécies exploradas em revoluções curtas que exceda 25% da respetiva superfície.

## **2.2. O Decreto-Lei n.º 96/2013**

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

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

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

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

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

---

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

artigo 4.º vem consagrar dois regimes excecionais: um controlo administrativo especial aplicado nas situações referidas no n.º 1 do artigo 5.º — a comunicação prévia; e uma dispensa de qualquer controlo, seja na forma de autorização ou comunicação prévia, quando as ações em causa recorram “a espécies integradas em projetos florestais aprovados no âmbito de programas de apoio financeiro com fundos públicos ou da União Europeia, exceto quando localizadas em área integrada no Sistema Nacional de Áreas Classificadas” — cf. n.º 1 do artigo 6.º.

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

- a. Quando cumulativamente:
  - i. A área de intervenção seja inferior a dois hectares;
  - ii. Não se inserira, total ou parcialmente, no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, como tal definido no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho;
  - iii. Não se realizar em terrenos percorridos por incêndios nos 10 anos anteriores;
  - iv. Tratando-se de rearborizações, não alterarem a espécie ou espécies dominantes anteriormente instaladas.
- b. Quando se encontrem previstas em plano de gestão florestal aprovado em decisão expressa favorável do ICNF, I.P. (ou seja, que pressuponha um anterior controlo administrativo).

Esta comunicação prévia, tal como está prevista, nomeadamente pelo facto dos fundamentos de apreciação dos pedidos de (re)arborização constantes do artigo 10.º, n.º 1 apenas se aplicarem aos pedidos de autorização (ou seja, *a contrario*, as comunicações prévias não são alvo de um juízo de conformidade material com o ordenamento jurídico aplicável), reconduz-se à figura da mera comunicação prévia consagrada no artigo 134.º, n.º 1 CPA, através da qual a produção dos efeitos jurídico-administrativos e o seu aproveitamento pelo interessado não depende da emissão de um ato administrativo procedimentalizado, para tal basta a mera comunicação prévia pelo interessado do preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares. Pelo que, comunicada previamente<sup>6</sup> a ação de (re)arborização, pode o particular começar a executá-la sem que exista um controlo efetivo à mesma por parte da Administração.

---

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

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

Somos levados a concluir que nos projetos de (re)arborização com eucalipto, cuja área de intervenção seja igual ou superior a dois hectares<sup>7</sup>, o controlo administrativo aplicável é a autorização prévia. Isto aplica-se nos casos em que uma única propriedade é efetivamente superior a dois hectares, bem como naqueles em que, por arrendamento ou outra via, se agrupam várias pequenas propriedades (inferiores a dois hectares) para serem em conjunto alvo de um único projeto de (re)arborização com eucalipto.

Ao invés, aplica-se a mera comunicação prévia quando a área de intervenção for inferior a dois hectares<sup>8</sup>. Tendo em consideração que a estrutura da propriedade florestal privada é caracterizada, a Norte e Centro, pelo predomínio de propriedades muito pequenas<sup>9</sup> de pinhais e eucaliptais, destinadas à produção lenhosa<sup>10</sup>, somos levados a crer que muitos hectares de eucaliptais (apesar da sua pequena dimensão) ficaram sujeitos à mera comunicação prévia, caso não se agrupem entre si para serem alvo de um único projeto de (re)arborização.

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

<sup>8</sup> E cumprimento dos demais requisitos do artigo 5.º, n.º 1.

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

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

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

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

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

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

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

Estes projetos de compensação:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Pelo que, em ambos os casos serão aplicados os critérios de decisão previstos no artigo 10.º, n.º 1<sup>13</sup>, cuja respetiva vinculatividade abordaremos já de seguida (no ponto 2 deste trabalho).

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

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

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

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

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



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

Como tal, o artigo 2.º daquele decreto estabelece que: “Até à entrada em vigor da Lei n.º 77/2017, de 17 de agosto, a rearboreização com espécies do género *Eucalyptus* sp. só é permitida quando a ocupação anterior constitua um povoamento puro ou misto dominante, tal como definido em sede do Inventário Florestal Nacional, de espécies do mesmo género.”.

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

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

O artigo 10.º, n.º 1 do RJAAR estabelece os critérios de decisão das ações de (re)arborização, aplicáveis tanto nos procedimentos de autorização prévia como nas potenciais<sup>15</sup> comunicações prévias com prazo. Nos termos do qual: “Os pedidos de autorização são analisados e decididos fundamentadamente, em função da sua conformidade com as disposições legais, regulamentares e técnicas com incidência nas ações de arborização e rearboreização”<sup>16</sup>.

---

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

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

<sup>16</sup> “Designadamente, as seguintes:

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

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

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

Já quanto aos PROF<sup>19</sup>, e dada a sua natureza programática de concretização da política florestal a nível regional, apenas vinculam as entidades públicas<sup>20</sup>. Pelo que, a remissão feita na alínea a) do artigo 10.º, n.º 1 do RJAAR para os PROF permite que estes, sem serem diretamente aplicados, conformem decisivamente o sentido do ato, na medida em que devem ser *tomados em consideração*.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como tal, é necessário perceber de que forma os PGF são aprovados e quais os critérios da sua aprovação. Nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2017<sup>21</sup>, os PGF são aprovados pelo ICNF, I.P., “que dispõe de um prazo de 30 dias para os apreciar” (cf. artigo 21.º, n.º 1), pelo que a sua elaboração cabe aos proprietários ou outros produtores florestais (salvo os casos previstos no n.º 1 e 2 do artigo 14.º), ou seja, não estamos perante um típico plano (regulamento administrativo), mas perante uma figura *sui generis* mais próxima de um *ato-plano* (sendo que as suas normas pressupõem a respetiva execução, desde que comunicada previamente). É de notar ainda que os PGF podem ser aprovados tacitamente (cf. artigo 21.º, n.º 6), bem como os pareceres devidos se consideram favoráveis quando não forem emitidos no prazo previsto para o efeito (cf. artigo 21.º, n.º 7).

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

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

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

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

---

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

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

No que às áreas máximas<sup>22</sup> diz respeito, apesar de apenas serem aplicadas às ações de arborização enquadradas num projeto de compensação<sup>23</sup>, as mesmas têm força de lei, pelo que são diretamente aplicáveis aos particulares e não podem ser afastadas<sup>24</sup> pelo juízo levado a cabo pelo ICNF, I.P. aquando do procedimento de autorização destes projetos. Em todo o caso são parâmetros globais, logo dificilmente concretizáveis caso a caso.

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

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

A ENF é um programa sectorial<sup>25</sup> que “constitui o documento de referência estratégica do sector, de orientação para os planos sectoriais de nível regional e para os instrumentos de planeamento florestal.” (cf. artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 254/2009 — que aprovou o Código Florestal Português). Lembremo-nos que é “de acordo com os objetivos previstos na Estratégia Nacional para as Florestas” que os PROF estabelecem as normas específicas de utilização e exploração florestal (cf. artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 65/2017).

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

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

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

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

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

<sup>24</sup> Numa ponderação e harmonização prática de interesses envolvidos no caso concreto.

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

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

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

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

5. A estratégia de adaptação às alterações climáticas <sup>27</sup> tendo

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. O Quadro 12 (Áreas florestais por espécie para os cenários “mínimo” e “máximo”) prevê, a nível continental, uma variação entre 2010 e 2030, tanto no cenário mínimo como no cenário máximo<sup>28</sup>, de 0% para a área de eucalipto, ou seja, tecnicamente mantêm-se os 812 mil hectares.

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

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

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

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

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



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

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

### ***5.1. As metas de redução da área arborizada com eucalipto***

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

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

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

---

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

e em 2045 é de 36709,09 ha

- Decreto-Regulamentar n.º 8/06 (PROF Pinhal Interior Sul): em 2010 é de 18590,36 ha, em 2025 é de 22018,91 ha e em 2045 é de 26418,89 ha
  - Decreto-Regulamentar n.º 7/06 (PROF Dão-Lafões): em 2010 é de 33625,69 ha, em 2025 é de 25619,56 ha e em 2045 é de 20050,09 ha
  - Total: em 2010 é de 166936,02 ha, em 2025 é de 153904,56 ha e em 2045 é de 140399,07 ha
  - Podemos concluir que de 2010 a 2045 as metas para o Centro Litoral preveem uma redução de 26536,95 ha da área arborizada com eucalipto, sendo que no total as áreas de eucalipto previstas são:
    - 2010: 166936,02 ha
    - 2025: 153904,56 ha
    - 2045: 140399,07 ha
2. No âmbito do (atual) PROF Centro Interior:
- Decreto-Regulamentar n.º 12/06 (PROF Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Cova da Beira): em 2010 é de 8322,53 ha, em 2025 é de 4287,36 ha e em 2045 é de 2837,23 ha
  - Decreto-Regulamentar n.º 10/06 (PROF Beira Interior Sul): em 2010 é de 51574,48 ha, em 2025 é de 29310,50 ha e em 2045 é de 22413,91 ha
  - Total: em 2010 é de 59897,01 ha, em 2025 é de 33597,86 ha e em 2045 é de 25251,14 ha
  - Podemos concluir que de 2010 a 2045 as metas para o Centro Interior preveem uma redução de 34645,87 ha da área arborizada com eucalipto, sendo que no total as áreas de eucalipto previstas são:
    - 2010: 59897,01 ha
    - 2025: 33597,86 ha
    - 2045: 25251,14 ha

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

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

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

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

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

Ambas as portarias supra referidas, embora em tempos diferentes, além da suspensão supra referida, vieram determinar os factos relevantes justificativos da revisão dos PROF<sup>30</sup> (em cumprimento do artigo 24.º, n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 65/2017). Um desses factos é a necessidade de “adaptação das metas estabelecidas para as espécies produtoras de lenho e fruto de crescimento lento, em função do ritmo anual de arborização destas espécies”.

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

### ***6.1. Enquadramento dos limites máximos previstos no RJAA***

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

As tendências previsionais para a área de eucalipto são:

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

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

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

### **6.3. Conclusões resultantes da comparação entre as áreas de eucalipto previstas nos PROF 1.<sup>a</sup> geração e aquelas que resultam da sua revisão**

1. O período temporal tomado como referência para as metas de redução dos eucaliptos alterou-se: apesar de começarem ambos em 2010, os PROF 1.<sup>a</sup> geração reportam-se aos anos de 2025 e 2045, enquanto que os PROF 2.<sup>a</sup> geração reportam-se aos anos de 2030 e 2050;
2. No caso do Centro Interior, as áreas de eucalipto apesar de aparentemente apresentarem uma diminuição no ano de 2010<sup>31</sup> (de 59897,01 ha no primeiro PROF passam a 52688,26 ha nesta revisão), ao fim ao cabo as suas metas aumentaram em muito, isto porque no primeiro PROF a meta para 2045 era de 25251,14 ha, enquanto que a tendência previsional para 2050 na revisão é de 50275,52 ha, ou seja, existe um aumento de 25024,38 ha;
3. Já no caso do Centro Litoral, as áreas de eucalipto aumentaram a níveis muito superiores, uma vez que o PROF 1.<sup>a</sup> geração previa em 2010 uma área de eucalipto de 166936,02 ha, no entanto o valor que nos é apresentado na atual revisão para o mesmo ano (como tal, a área efetivamente existente em 2010) é de 254486,17 ha, isto é, um aumento da área de eucalipto de 87550,15 ha;
4. Quando o aumento da área de eucalipto em todo o território nacional, entre 1995 e 2010, segundo o IFN6, foi apenas de 95000 ha;
5. Como se justifica o aumento da área de eucalipto referente ao ano de 2010 na área do Centro Litoral?

---

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

6. Ou do aumento da área de eucalipto registado em todo o território nacional entre 1995 e 2010 (95000 ha), 87550,15 ha desse aumento ocorreu na área do Centro Litoral entre 2006 e 2010;
7. Ou se (re)arborizou a mais do que o previsto nas metas do 1.º PROF, e portanto, tais metas não foram aplicadas enquanto critério de decisão, ou sendo, foram posteriormente afastadas num juízo de ponderação de interesses;
8. Ou não se controlou: devido a uma mera comunicação prévia ou a um crescimento espontâneo não controlado (a chamada “regeneração natural” característica do eucalipto)<sup>32</sup>;
9. E se tivermos em consideração um horizonte mais longo, maior é o aumento da área de eucalipto, isto porque no primeiro PROF relativo à área do Centro Litoral a meta para 2045 era de 140399,07 ha, enquanto que a tendência previsional para 2050 na sua revisão é de 246818,53 ha., ou seja, um aumento da área de eucalipto de 106419,46 ha;
10. Será que se mudou efetivamente de estratégia, e pretende-se agora um aumento efetivo da área eucaliptal, talvez numa lógica de especialização territorial, neste caso, de produção lenhosa nas áreas de maior produtividade<sup>33</sup>?
11. Se compararmos novamente a evolução na ENF notamos que da ENF 2006 para a ENF 2015 existiu um aumento de 212 mil hectares de eucalipto, logo a partir de 2010.

---

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

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

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