



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

CADERNO	3. EDIFÍCIO JURÍDICO-LEGISLATIVO DA DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIO
FICHA	3.3. LEGISLAÇÃO SOBRE INCÊNDIOS FLORESTAIS

O presente documento constitui uma Ficha que é parte integrante de um Caderno temático, de âmbito mais alargado, não podendo, por isso, ser interpretado separadamente.

1. INTRODUÇÃO

Não fugindo à regra em matéria de legislação florestal, também a que versa especificamente sobre incêndios florestais é vasta. A produção legislativa é constante, emanada de diversos órgãos e motivada por ocorrências conjunturais e circunstanciais.

Daqui resulta que a mera tarefa de perceber qual a legislação em vigor se reveste de grande dificuldade, tendo o intérprete da lei de se munir de enorme dose de paciência, tempo e minúcia para descortinar se uma determinada disposição legal está em vigor ou não.

Tem toda a pertinência, antes de mais, determinar o universo legislativo sobre o qual vai incidir a análise da legislação de incêndios florestais, pelo que se elaborou para o presente texto – à semelhança de para outros textos deste Relatório - uma listagem actualizada da legislação em vigor nesta área.

Uma vez que um trabalho desta índole não se compadece com a crítica de cada um dos diplomas em vigor, procedeu-se à identificação dos eixos estruturantes do regime jurídico dos incêndios florestais, cuja caracterização foi seleccionada para integrar o presente texto.

Excluíram-se os maioritariamente relativos ao combate/supressão, porquanto serão objecto de caracterização e análise detalhada na Ficha 3.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

2. CARACTERIZAÇÃO DO ASSUNTO

2.1 Lista de legislação em vigor

Critério - Esta lista propõe-se identificar e resumir o conteúdo de todos os diplomas em vigor, à data de 10 de Fevereiro de 2005, que versam sobre o objecto identificado na introdução.

Pressupostos:

- Leitura e análise de toda a produção normativa nacional e comunitária, com o objecto referido, desde o ano de 1980.
- Identificação dos diplomas que se encontram, total ou parcialmente, em vigor.

2.1.1 Diplomas Nacionais

Ano de 2005

Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2005 de 28 de Janeiro

Aprova o plano integrado de desenvolvimento rural para as zonas afectadas pelos incêndios de 2004, no Alentejo e no Algarve.

Ano de 2004

Lei n.º 14/2004 de 8 de Maio

Cria as Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios. (D.R. n.º 108, I-SérieA)

Lei n.º 9/2004 de 13 de Março

Regime especial para a reparação dos danos provocados pelos incêndios do Verão de 2003. (D.R. 67, I-Série-A)

Decreto-Lei n.º 156/2004 de 30 de Junho

Estabelece as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios. (D.R. n.º 152, I-Série-A)

Decreto-Lei n.º 155/2004 de 30 de Junho



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Altera o Decreto-Lei n.º 169/2001, que estabelece as medidas de protecção ao sobreiro e à azinheira. (D.R. n.º 152, I-Série-A)

Decreto-Lei n.º 94/2004 de 22 de Abril

Altera o Decreto-Lei n.º 179/99, que cria equipas de sapadores florestais e regulamenta a sua actividade. (D.R. n.º 95, I-Série-A)

Decreto-Lei n.º 38/2004 de 27 de Fevereiro

Altera as datas limite de utilização dos empréstimos contraídos ao abrigo da linha de crédito criada pelo Decreto-Lei n.º 306/2003. (D.R. n.º 49, I-Série-A)

Resolução da Assembleia da República n.º 27/2004 de 5 de Março

Programa especial de voluntariado «Jovens e Floresta». (D.R. n.º 52, I-Série-A)

Resolução da Assembleia da República n.º 26/2004 de 2 de Março

Institui o Dia Nacional do Sapador Florestal. (D.R. n.º 52, I-Série-A)

Resolução do Conselho de Ministros N.º 126/2004 de 1 de Setembro

Estabelece um conjunto de medidas e apoios excepcionais, destinados a fazer face às consequências dos incêndios verificados desde Junho de 2004. (D.R. n.º 203, I-Série-B)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2004 de 19 de Agosto de 2004

Procede ao levantamento e acompanhamento das situações decorrentes dos graves incêndios que têm vindo a ocorrer em Portugal. (D.R. n.º 195, I-Série-B)

Resolução Conselho de Ministros n.º 17/2004 de 2 de Março

Cria, na dependência do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, uma estrutura de missão para o planeamento da intervenção e coordenação das acções de recuperação das áreas florestais afectadas pelo fogo de 2003. (D.R. n.º 52, I-Série-B)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2004 de 6 de Fevereiro

Alarga o âmbito de aplicação da intervenção prevista no n.º 4 do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003 à cortiça e aos sobreiros afectados pelos incêndios. (D.R. n.º 31, I-Série-B)



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Decreto Regulamentar n.º 5/2004 de 21 de Abril

Cria a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais. (D.R. n.º 94, I-Série-B)

Portaria n.º 1061/2004 de 21 de Agosto

Aprova o Regulamento do Fogo Controlado. (D.R. n.º 197, I-Série-B)

Portaria n.º 1060/2004 de 21 de Agosto

Aprova o zonamento do território continental de Portugal segundo a probabilidade de ocorrência de incêndio florestal. (D.R. n.º 197, I-Série-B)

Portaria n.º 36/2004 de 30 de Julho

Aprova o programa de apoios para 2004 do Fundo Florestal Permanente. (D.R. n.º 178, I-Série-B)

Declaração de Rectificação n.º 23/2004

Rectifica a Portaria n.º 95/2004, que estabelece um regime especial de alienação da madeira depositada em parques de recepção de madeira ardida. (D.R. n.º 38, I-Série-B)

Despacho Normativo n.º 44/2004 de 27 de Outubro

Aprova as normas que estabelecem os critérios de atribuição e a tramitação dos pedidos relativos às medidas e apoios excepcionais previstos na alínea c) do n.º 2 do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2004. (D.R. n.º 253, I-Série-B)

Despacho Normativo n.º 40-A/2004 de 18 de Outubro

Aprova as normas que estabelecem os critérios de atribuição e a tramitação dos pedidos relativos às medidas e apoios excepcionais previstos nas alíneas a) e b) do n.º 2 do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2004. (D.R. n.º 245)

Despacho Normativo n.º 39/2004 de 2 de Setembro

Aprova a calendarização específica do programa de apoios para 2004 do Fundo Florestal Permanente. (DR n.º 207, I-Série-B)



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Despacho Normativo n.º 27/2004 de 2 de Junho

Altera o n.º 1 e adita o anexo V ao Despacho Normativo n.º 39/2003 com as alterações introduzidas pelo Despacho Normativo n.º 9/2004. (D.R. n.º 129, I-Série-B)

Despacho Normativo n.º 13/2004 de 4 de Março

Cria uma linha de crédito bonificado destinada à aquisição, armazenagem e preservação da madeira de pinho e de eucalipto afectada pelos incêndios ocorridos em Julho, Agosto e Setembro de 2003. (D.R. n.º 54, I-Série-B)

Despacho Normativo n.º 9/2004 de 1 de Março

Altera o Despacho Normativo n.º 39/2003, que estabelece as normas relativas à atribuição, a título de emergência, dos apoios excepcionais e outros encargos decorrentes dos incêndios florestais de 2003, nos distritos em que foi declarada situação de calamidade pública. (D.R. n.º 51, I-Série-B)

Despacho n.º 21 377/2004 de 19 de Outubro

Designa a Secretaria-Geral responsável pela centralização da gestão financeira e dos registos informáticos relativos à aplicação das medidas e concessão dos apoios financeiros destinados a auxiliar as actividades agrícolas nas regiões sinistradas pelos incêndios do Verão de 2004. (DR n.º 246, II Série)

Despacho conjunto n.º 256/2004 de 27 de Abril

Determina a dinamização de Programas Ocupacionais (POC), por forma a minorar os riscos e, conseqüentemente, os efeitos e a dimensão dos fogos florestais que têm assolado o País. (D.R. n.º 99, II Série)

Ano de 2003

Lei n.º 107/2003 de 10 de Dezembro

Exclui, dos limites de endividamento municipal, os empréstimos a contrair para a reparação dos danos provocados em equipamentos e infra-estruturas municipais de relevante interesse público destruídos pelos incêndios ocorridos desde 20 de Julho de 2003, e a financiar por recurso a linha de crédito bonificado.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Decreto-Lei n.º 306/2003 de 9 de Dezembro

Cria uma linha de crédito com bonificação de juros para financiamento de aquisição, armazenagem e preservação da madeira de pinho e eucalipto afectada pelos incêndios. (D.R.n.º 283, I-Série-A)

Decreto-Lei n.º 253/2003 de 18 de Outubro

Estabelece as regras e condições relativas à concessão de empréstimos às pequenas e médias empresas destinadas à reparação de equipamentos afectados pelos incêndios nas áreas em que foi declarada situação de calamidade pública.

(Aplica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2003, de 25 de Agosto.)

Decreto-Lei n.º 211/2003 de 17 de Setembro

Cria uma linha de crédito bonificado para apoio à reparação dos danos provocados pelos incêndios ocorridos desde 20 de Julho de 2003 em equipamentos e infra-estruturas municipais de relevante interesse público.

(v. Lei 107/2003, de 10 Dez.)

Resolução da Assembleia da República n.º 74/2003 de 20 de Setembro

Constitui uma Comissão Eventual para os Incêndios. (D.R. n.º 218, I-Série-A)

Resolução da Assembleia da República n.º 25/2003 de 2 de Abril

Melhora as políticas de prevenção e combate aos fogos florestais.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2003 de 9 de Outubro

Altera o n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto, e declara a situação de calamidade pública nas áreas dos distritos de Lisboa e de Beja.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2003 de 25 de Agosto

Altera o n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto, e declara a situação de calamidade pública na área do distrito de Faro.

(Altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto.)



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003 de 22 de Agosto

Declara a situação de calamidade pública, decorrente dos incêndios verificados desde 20 de Julho de 2003, em circunstâncias excepcionalmente gravosas, nas áreas dos distritos de Bragança, Guarda, Castelo Branco, Coimbra, Santarém, Portalegre, Leiria e Setúbal. (D.R. n.º 184, I-Série-B)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-A/2003 de 9 de Agosto

Estabelece um conjunto de medidas destinadas a fazer face às consequências do incêndio ocorrido nos concelhos de Sertã, Mação e Vila de Rei. (D.R. n.º 183, I-Série-B)

Despacho n.º 17 282/2003 de 8 de Setembro

Identifica as zonas sensíveis em termos ambientais na sequência dos incêndios e estipula que a extracção de material lenhoso em áreas de elevado risco passa a depender de autorização prévia. (D.R. n.º 207, II Série)

Ano de 2002

Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro

Regula o regime jurídico do licenciamento e fiscalização pelas câmaras municipais de actividades diversas anteriormente cometidas aos governos civis (proíbe a realização de fogueiras a menos de 30 metros de quaisquer construções e a menos de 300 metros de bosques, matas, lenhas, searas, palhas, depósitos de substâncias susceptíveis de arder e, independentemente da distância, sempre que deva prever-se risco de incêndio; e interdita também a realização de queimadas que, de algum modo, possam originar danos em quaisquer culturas ou bens pertencentes a outrem. *(Em vigor desde 1 de Janeiro de 2003. Revoga o Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro.)*

Despacho Conjunto n.º 524/2002 de 28 de Maio

Fixa a época normal de fogos. (Diário da República, II Série, n.º 137, de 17-06-2002)



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Ano de 2001

Decreto-Lei n.º 169/2001 de 25 de Maio

Estabelece medidas de protecção ao sobreiro e à azinheira.

Ano de 2000

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1999

Decreto-Lei nº 179/99 de 21 de Maio

Cria equipas de sapadores florestais e regulamenta a sua actividade. (alínea c do artigo 21º da Lei nº 33/96, de 17 de Agosto - Lei de Bases da Política Florestal)

Lei nº 169/99 de 18 de Setembro

Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

(Alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro)

Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro

Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Decreto-Lei nº 34/99 de 5 de Fevereiro de 1999

Altera os artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 327/90, de 22 de Outubro, que regula a ocupação dos solos objecto de incêndios florestais.

Circular n.º 4/99 de 19 Janeiro de 2000 (DGF)

Estabelece as normas de funcionamento das equipas de sapadores florestais, os modelos do plano e relatório anual de actividades, da folha de registo de ocorrência, bem como inclui as notas explicativas para elaboração dos mesmos.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Circular n.º 3/99 de 1 de Junho (DGF)

Determina as características técnicas, a discriminação e as especificações do equipamento colectivo e individual das equipas de sapadores florestais a que se refere o n.º 3 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de Maio.

Circular n.º 2/99 de 1 de Junho (DGF)

Aprova o programa do curso de sapadores florestais - Curso Base.

Circular n.º 1/99 de 1 de Junho (DGF)

Aprova as notas explicativas do processo de candidatura à constituição das equipas de sapadores florestais e os critérios de elegibilidade.

(Aplica o n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de Maio.)

Ano de 1998

Decreto-Lei n.º 111/98 de 24 de Abril

Restrutura a carreira de guarda florestal da Direcção-Geral das Florestas.

(Revoga o Decreto-Lei n.º 142/90, de 4 de Maio, com excepção do artigo 6º.)

Decreto-Lei n.º 20/98 de 2 de Março

Define os serviços competentes para a decisão de aplicação de coimas e sanções acessórias em processos de contra-ordenação em matéria de legislação florestal.

Portaria n.º 1026/98 de 12 de Dezembro

Aprova o Regulamento de Uniformes do Corpo Nacional da Guarda Florestal. Revoga a Portaria n.º 1269/93, de 15 de Dezembro.

Ano de 1997

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1996

Não existem diplomas a assinalar.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Ano de 1995

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1994

Despacho Conjunto de 12 de Dezembro de 1994

Cria o Projecto-piloto de produção de Cartas de Risco de Incêndio Florestal (2ª fase).
(Diário da República, II Série, n.º 2, de 3 de Janeiro de 1995)

Despacho Conjunto de 31 de Janeiro de 1994

Cria o Projecto-piloto de produção de Cartas de Risco de Incêndio Florestal (1ª fase).
(Diário da República, II Série, n.º 58, de 10 de Março de 1994)

Ano de 1993

Decreto-Lei n.º 423/93 de 31 de Dezembro

Regula a elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Intervenção na Floresta (PMIF), que visam assegurar medidas de protecção das florestas contra incêndios. Os planos podem conter elementos indicativos das áreas susceptíveis de arborização e de rearborização.

Ano de 1992

Decreto-Lei n.º 251/92 de 12 de Novembro

Na alínea d) do n.º 1 do artigo 25º, refere que "é proibido caçar nas queimadas ou fogos e em seu redor numa faixa de 250 metros durante os mesmos e nos 10 dias seguintes".

Ano de 1991

Lei n.º 54/91 de 8 de Agosto

Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro (regula a ocupação do solo objecto de um incêndio florestal).

(Altera os artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 327/90.)



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Decreto-Lei n.º 13/91 de 9 de Janeiro

Prevê um aumento da participação financeira das comunidades nos projectos de protecção da floresta contra incêndios, instituída pelo Regulamento n.º 3529/86/CEE, do Conselho, de 17 de Novembro, posteriormente alterado pelo Regulamento n.º 1614/89/CEE, do Conselho, de 29 de Março.

(Altera os artigos 1.º, 3.º, 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 459/88, de 14 de Dezembro.)

Ano de 1990

Decreto-Lei n.º 327/90 de 22 de Outubro

Regula a ocupação do solo objecto de um incêndio florestal.

(v. Declaração de Rectificação n.º 28-C/91, de 28 de Fevereiro. Alterado pela Lei n.º 54/91, de 8 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 34/99, de 5 de Fevereiro. Aplicado pelos Despachos Conjuntos de 29 de Setembro de 1995, 22 de Maio de 1997, 8 de Outubro de 1997, 10 de Dezembro de 1997, 29 de Dezembro de 1997 e 5 de Fevereiro de 1998)

Resolução da Assembleia da República n.º 15/90 de 9 de Junho

Constitui uma comissão eventual para a análise e reflexão sobre a problemática dos incêndios em Portugal.

Portaria n.º 341/90 de 7 de Maio

Aprova as normas regulamentares anexas sobre prevenção, detenção e combate dos fogos florestais.

Ano de 1989

Decreto-Lei n.º 180/89 de 30 de Maio

Estabelece regras de ordenamento das zonas percorridas por incêndios florestais em áreas protegidas.

Portaria n.º 528/89 de 11 de Julho

Estabelece normas sobre projectos de florestação com espécies florestais de rápido crescimento.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Ano de 1988

Decreto-Lei n.º172/88 de 16 de Maio

Protecção do sobreiro. Proíbe, por um período de 10 anos, qualquer reconversão cultural em áreas de montados de sobreiro que tenham sido percorridas por incêndios.

Decreto-Lei n.º 139/88 de 22 de Abril

Estabelece medidas de ordenamento e de rearborização das áreas florestais percorridas por incêndios, definindo o regime sancionatório aplicável às infracções cometidas.

Decreto-Regulamentar n.º 36/88 de 17 de Outubro

Dá uma nova redacção ao disposto no Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro, de modo a permitir que a determinação e eventuais alterações à chamada «época normal de fogos» se façam por despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território, da Administração Interna e da Agricultura.

Ano de 1987

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1986

Lei n.º 19/86 de 19 de Julho

Sanções em caso de incêndios florestais.

(Artigos 5º a 7º revogados pelo Decreto-Lei n.º 334/90, de 29 de Outubro.)

Ano de 1985

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1984

Não existem diplomas a assinalar.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Ano de 1983

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1982

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1981

Lei n.º 10/1981 de 10 de Julho

Ratifica, com emendas, o Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de Agosto, que providencia quanto à prevenção e detecção dos incêndios florestais. Republica o Decreto-Lei n.º 327/80 com as alterações introduzidas.

(Altera o Decreto-Lei n.º 327/80.)

Decreto Regulamentar n.º 55/1981 de 18 de Dezembro

Regulamenta a aplicação do Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de Agosto, ratificado com emendas pela Lei n.º 10/81, de 10 de Julho (Prevenção, Detecção e Combate a Incêndios Florestais).

(Alterado nos artigos 3º e 9º, pelos Decretos Regulamentares n.ºs 67/85, de 22 de Outubro, e 36/88, de 17 de Outubro.)

Ano de 1980

Decreto-Lei n.º 327/1980 de 26 de Agosto

Providencia quanto à prevenção e detecção dos incêndios florestais.

(Revoga o Decreto-Lei n.º 488/70, de 21 de Outubro. Ratificado com emendas pela Lei n.º 10/81, de 10 de Julho. Regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro.)



2.1.2 Diplomas comunitários

Ano de 2003

Regulamento (CE) n.º 2152/2003 de 11 de Dezembro

Relativo ao acompanhamento das florestas e das interacções ambientais na Comunidade.

Ano de 2002

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 2001

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 2000

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1999

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1998

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1997

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1996

Não existem diplomas a assinalar.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Ano de 1995

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1994

Regulamento (CE) n.º 804/94 da Comissão de 11 de Abril de 1994, que estabelece certas normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 2158/92 do Conselho, no que respeita aos sistemas de informação sobre os incêndios florestais.

Ano de 1993

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1992

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1991

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1990

Não existem diplomas a assinalar.

Ano de 1989

Regulamento(CEE) n.º 1615/89, do Conselho de 29 de Maio de 1989, que instaura um sistema europeu de informação e de comunicação florestais (EFICS) [JO L 165 de 15.6.1989, p. 12], com a última redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1100/98 do Conselho.

2.2 Produção legislativa

No âmbito da Prevenção e Recuperação da floresta no que respeita aos incêndios florestais, verifica-se, à semelhança do referido na Ficha 1, um aumento significativo da produção legislativa, desde o ano de 2003.

São inúmeros os diplomas emanados, sendo certo que os mesmos procederam à revogação de uma grande parte da legislação que se encontrava até então em vigor.

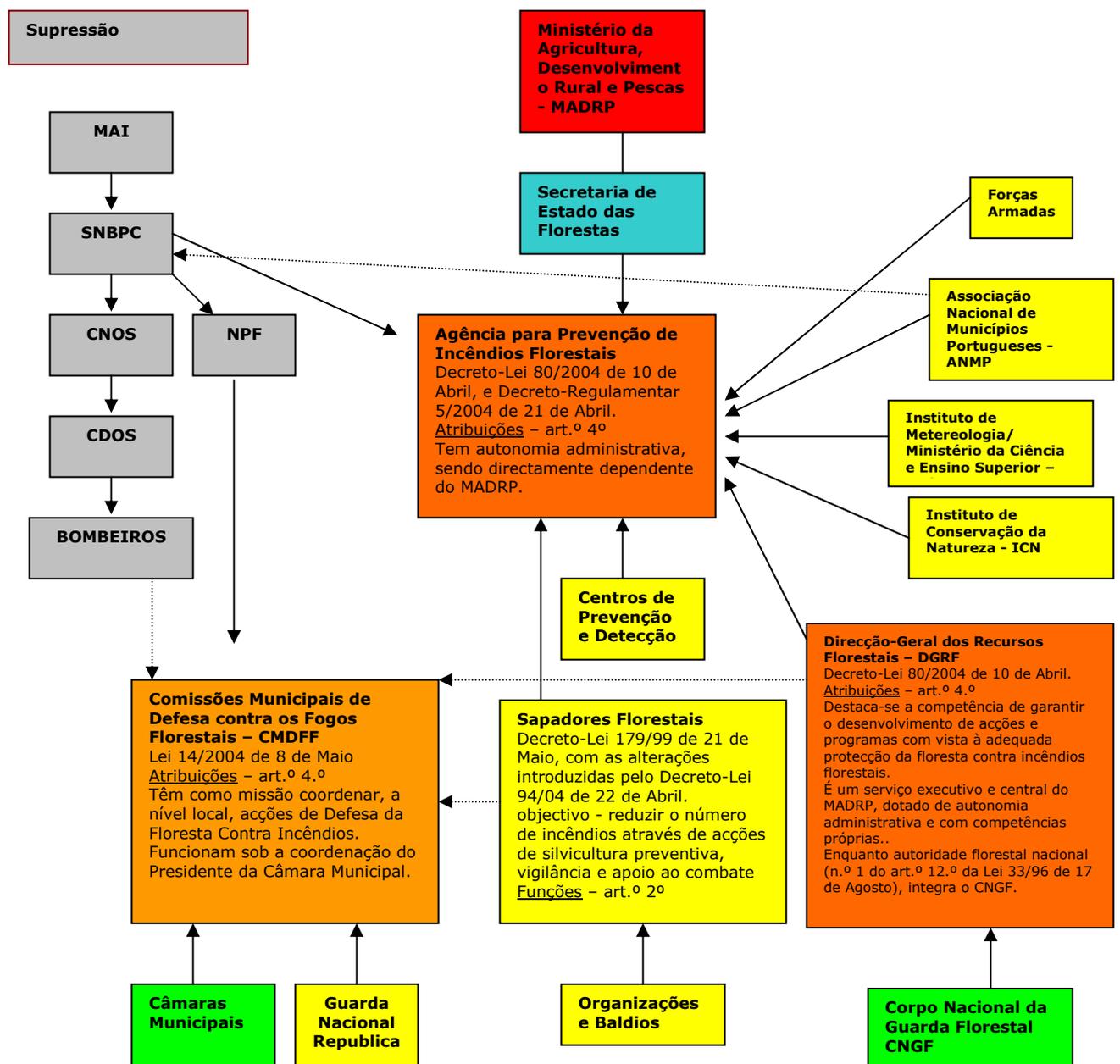
Importa ainda realçar que, não obstante os diplomas legislativos incidirem quer sobre a prevenção, quer sobre a recuperação, na verdade, a maioria deles visa a segunda, não sendo dado cumprimento à máxima popular *“mais vale prevenir do que remediar”*.



2.3 Orgânica

Figura 1.
Prevenção e Recuperação de Incêndios Florestais

Prevenção e Recuperação





PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Verifica-se que a prevenção e a recuperação de incêndios se encontram sob a alçada do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, sendo o mesmo coadjuvado pelo Secretário de Estado das Florestas no que respeita à definição e implementação do actual modelo para a organização florestal, conforme referido na Ficha 1.

De facto, para este Ministério foram transferidas, com a reforma florestal que se iniciou no ano de 2003, as atribuições do Ministério da Administração Interna relativas à prevenção dos fogos florestais, incluindo a intervenção precoce em fogos nascentes.

Esta reforma surgiu na sequência do reconhecimento da riqueza da floresta na vertente da sua contribuição para a conservação da natureza e para o equilíbrio do ambiente, assumindo-se finalmente a floresta como efectiva prioridade nacional, conforme abordado na Ficha 1. Para tal, contribuíram significativamente a violência e a extensão dos incêndios ocorridos no Verão de 2003.

Neste contexto, importa realçar os seguintes organismos:

1 - Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (ver Ficha 1), que, contando com autonomia administrativa, se encontra sob a tutela do Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas.

A Agência actua enquanto estrutura de concertação nacional das medidas, projectos e meios de prevenção de incêndios florestais. No seu âmbito estão representados diversos Ministérios, como o Ministério da Administração Interna (pelo SNBPC), o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais), o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério da Ciência e do Ensino Superior, o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (pelo Instituto da Conservação da Natureza), o Ministério da Justiça (pela Polícia Judiciária) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

2 - Direcção-Geral dos Recursos Florestais (ver Ficha 1), que assume atribuições de autoridade florestal nacional, designadamente no que se refere ao ordenamento florestal, à polícia florestal e à prevenção dos fogos florestais.

3 - Comissões Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios, que actuam no âmbito e sob a coordenação das Câmaras Municipais e nas quais estão representados: a Direcção-Geral dos Recursos Florestais, o Instituto de Conservação da Natureza, os Corpos

Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 18 -



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

de Bombeiros, os Sapadores Florestais, a Guarda Nacional Republicana e as Associações de Produtores Florestais. Promovem o apoio técnico à acção dos vários intervenientes.

4 - **Forças Armadas**, cujo contributo nos domínios da prevenção e detecção de fogos florestais, através de acções como limpeza das matas e patrulhamento das florestas, foi reforçado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003 de 17 de Novembro.

5 - **Associação Nacional de Municípios Portugueses**.

6 - **Instituto de Meteorologia/Ministério da Ciência e Ensino Superior**.

7 - **Instituto de Conservação da Natureza** (ver Fichas 1 e 4), através de Vigilantes da Natureza e Postos de Vigia.

8 - **Sapadores Florestais**.

9 - **Centros de Prevenção e Detecção**.

2.4 Caracterização legislativa

- **Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de Junho**

Antes de mais, impõe-se atender ao Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de Junho, diploma recente que pretendeu assumir primordial importância no que concerne à Defesa da Floresta Contra Incêndios, o qual abarca as suas grandes vertentes: prevenção, supressão, recuperação e reabilitação.

O Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de Junho, estabelece as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios, sendo aplicável a entidades públicas e privadas com competências e interesses na defesa da floresta.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Tem por objectivo a criação de condições para a implementação de acções de natureza estrutural com vista à gestão e preservação do património florestal existente, mediante:

- A introdução de novas preocupações ligadas à preservação da floresta;
- A delimitação de uma nova cartografia quantitativa da probabilidade de incêndio florestal em Portugal continental;
- O estabelecimento de normativos para a circulação nas áreas florestais;
- A definição de um quadro jurídico para a expropriação de terrenos necessários às infra-estruturas florestais;
- A consagração de formas de intervenção substitutiva do Estado face aos proprietários e produtores florestais;
- A determinação de regras para o uso do fogo;
- A reflexão sobre preocupações relativas à quantidade de carga combustível nas áreas florestais enquanto potenciadora da deflagração e progressão de incêndios florestais.

O Sistema Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios prevê um conjunto de medidas e acções estruturais e operacionais relativas à prevenção, sensibilização, silvicultura preventiva, vigilância, detecção, rescaldo, vigilância pós-incêndio e fiscalização, a levar a cabo pelas entidades públicas com competências na Defesa da Floresta Contra Incêndios e pelas entidades privadas com intervenção no sector florestal.

Competem à **Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais**¹ (APIF) a coordenação do Sistema Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios e a intervenção no sentido de assegurar a execução das medidas e acções nele previstas. Prevê a elaboração do (presente) **Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios** (PNDFCI) e o índice de risco de incêndio, prosseguindo os objectivos gerais de prevenção, vigilância e defesa da floresta. O Plano é elaborado pela Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais e carece de aprovação por resolução do Conselho de Ministros.

O PNDFC incorpora o Plano de Protecção das Florestas Contra Incêndios², elaborado em 2000 e ainda válido. Segundo informação obtida junto da Direcção-Geral de Recursos Florestais, existe um exemplar em cada circunscrição florestal.

¹ Criada Pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2004, de 21 de Abril.

² Elaborado nos termos do Regulamento (CEE) n.º 2158/92, do Conselho, de 23 de Julho.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Tal diploma define um período crítico, de 1 de Julho a 30 de Setembro, durante o qual vigoram medidas especiais de prevenção contra incêndios. Saliente-se que, antes da entrada em vigor deste diploma, o período crítico – então designado por *época normal de fogos* - ia de 1 de Junho a 30 de Setembro³. Determina a elaboração de um índice de risco de incêndio, elaborado pela APIF, que estabelece o risco de ocorrência de incêndio florestal, cujos níveis são: reduzido, moderado, elevado, muito elevado, máximo⁴.

Preconiza o zonamento do continente⁵, de acordo com a probabilidade de ocorrência de incêndio e segundo cinco classes: Muito Baixa, Baixa, Média, Alta e Muito Alta⁶.

Determina que as zonas críticas⁷ são demarcadas e alvo de planeamento próprio nos Planos Regionais de Ordenamento Florestal.

O conjunto de manchas consideradas como zonas críticas foram representadas e descritas pela Portaria n.º 1056/2004, de 19 de Agosto. A sua revisão deverá ser efectuada aquando da conclusão dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal.

Impõe a obrigatoriedade de elaboração de **Planos de Defesa da Floresta** de âmbito municipal ou intermunicipal⁸. Estes são elaborados pelas Comissões Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (CMDFCI), em consonância com o Plano Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios e com o respectivo Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF). A aprovação compete à Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais. O Presidente da Câmara Municipal tem a incumbência da respectiva coordenação, cabendo a sua execução às diferentes entidades envolvidas e aos proprietários e outros produtores florestais.

Estabelece um elenco de **medidas de condicionamento do acesso, circulação e permanência, durante o período crítico, de pessoas e bens** no interior das seguintes zonas:

³ Artigo 3º do Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro.

⁴ Actualmente, o índice de risco de incêndio é determinado à escala distrital pelo Instituto de Meteorologia e está disponível em <http://meteo.pt/Fogos/MenuPortuques.html>. No futuro, será disponibilizado diariamente on-line pela APIF, onde poderá ser consultado por qualquer utilizador.

⁵ Portaria n.º 1060/2004, de 21 de Agosto

⁶ O Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro, já previa o zonamento do continente segundo o grau de incêndio. Previa quatro classes: extremamente sensível, muito sensível, sensível e pouco sensível.

⁷ Portaria n.º 1056/2004, de 19 de Agosto

⁸ Portaria n.º 1185/2004, de 15 de Setembro

- Zonas críticas identificadas nos Planos Regionais de Ordenamento Florestal⁹;
- Áreas submetidas a regime florestal e áreas florestais sob gestão do Estado.

Exceptua-se, designadamente, a utilização de parques de lazer e recreio quando devidamente infra-estruturados e equipados para o efeito, nos termos da legislação aplicável. Ora, sucede que não existe actualmente legislação específica relativa aos parques de lazer, pelo que esta excepção pode comportar um efectivo risco de incêndio.

Os gestores dos respectivos terrenos, os proprietários florestais e as autarquias são responsáveis pela sinalização das medidas do condicionamento¹⁰.

As principais medidas **preventivas preconizadas** consistem:

- Na implementação de silvicultura preventiva, de acordo com os Planos Regionais de Ordenamento Floresta e Planos de Defesa da Floresta, a cargo dos proprietários e produtores florestais;
- Na criação de infra-estruturas de prevenção, nomeadamente pontos de água, redes viária e divisional em condições de constituírem um obstáculo à progressão do fogo;
- Na redução do risco de incêndio, mediante a obrigatoriedade de limpeza de faixas laterais confinantes do terreno florestal e, nos espaços rurais, à volta de habitações, estaleiros, oficinas ou outras edificações, durante o período crítico, sendo os proprietários e outros produtores florestais obrigados a facultar o acesso às entidades responsáveis pelos trabalhos de limpeza;
- Na obrigatoriedade de o fogo controlado só poder ser realizado sob orientação e responsabilidade de técnico credenciado para o efeito pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais, de acordo com normas técnicas e funcionais a definir em regulamento¹¹, fora do período crítico e desde que o risco de incêndio seja de nível inferior a elevado;

⁹ Decreto-Lei n.º 204/99, de 9 de Junho: regula o processo de elaboração, aprovação, execução e alteração dos planos regionais de ordenamento florestal (PROF), a aplicar nos termos do artigo 5º da Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto.

¹⁰ A respectiva implementação aguarda publicação de portaria do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.

¹¹ Portaria n.º 1061/2004, de 21 de Agosto, do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.



- Na obrigatoriedade de, no período crítico, a maquinaria e equipamento utilizados em actividades que decorram em espaços rurais e relacionados serem dotados de dispositivos de retenção de faíscas ou faúlhas e de dispositivos tapa-chamas, e equipados com extintores.

Quanto à obrigatoriedade de o **fogo controlado** só poder ser realizado sob orientação e responsabilidade de **técnico credenciado pela Direcção-Geral de Recursos Florestais**, duvida-se da sua aplicabilidade. Uma vez que o diploma em análise não define o conceito de fogo controlado, importa trazer à colação a **Portaria n.º 1061/2004, de 21 de Agosto**, que aprovou o Regulamento do Fogo Controlado.

A definição de fogo controlado, é a seguinte, nos termos da referida portaria: «ferramenta de gestão de espaços florestais que consiste no uso do fogo sob condições, normas e procedimentos conducentes à satisfação de objectivos específicos e quantificáveis e que é executada sob responsabilidade de técnico credenciado» (sublinhado nosso).

A técnica legislativa utilizada é manifestamente incorrecta. Se “a execução sob responsabilidade de técnico credenciado” é um dos elementos do conceito jurídico de fogo controlado - e não, como se impunha, um pressuposto da sua execução lícita - basta não estar presente o técnico para estarmos perante uma realidade jurídica distinta do fogo controlado.

Ora, não se tratando de fogo controlado (porque não está presente o técnico credenciado), não poderá ser aplicada a coima resultante da contra-ordenação que pune a infracção por ausência do técnico credenciado em fogo controlado¹².

O conceito está incorrectamente definido, o que poderá implicar dificuldades na aplicabilidade da obrigação de presença de técnico credenciado e, em caso de violação, da punição do infractor.

Quanto às infra-estruturas de prevenção supra identificadas e previstas nos Planos de Defesa da Floresta, podem, sob proposta da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, ser declaradas de utilidade pública mediante despacho do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, e, conseqüentemente, serem expropriados pelo Estado,

¹² Artigo 29.º, n.º 2, al. j) do Decreto-Lei n.º 156/2004



com carácter de urgência, os terrenos necessários à sua execução, nos termos previstos no Código das Expropriações.

Podem ainda, sob proposta da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, ser objecto de **declaração de utilidade pública e de expropriação**, com carácter de urgência, pelo Estado, as infra-estruturas já executadas, nos casos em que não seja regularmente assegurada a sua manutenção pelos respectivos proprietários e outros produtores florestais.

No que concerne à possibilidade de expropriação, impõe-se alguma cautela e, cremos, tal norma deverá ser interpretada de forma restritiva e somente aplicada a situações excepcionais, sob pena de se questionar a respectiva constitucionalidade. Efectivamente, a Lei de Bases da Política Florestal reconhece que «a *exploração, conservação, reconversão e expansão da floresta*» constituem princípios de direito público, mas, obviamente, «*sem prejuízo do regime jurídico da propriedade*»¹³. O direito de propriedade tem consagração constitucional, devendo as restrições limitar-se ao **necessário** para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos¹⁴. A expropriação deve limitar-se ao necessário para realização do seu fim, só sendo admissível quando se mostre adequada, necessária e proporcional¹⁵.

No caso de incumprimento destas medidas preventivas – e quando não se trate de competências da autarquia - cabe à Direcção-Geral dos Recursos Florestais a notificação das entidades para realização dos trabalhos em determinado prazo. Decorrido tal prazo sem que se tenham realizado, a Direcção-Geral dos Recursos Florestais deverá proceder à respectiva execução, a expensas das entidades faltosas.

O Capítulo VI do diploma é relativo ao **uso do fogo**.

Prevê três situações quanto aos **espaços rurais**:

- Realização de queimadas (art. 20º) – Somente permitida fora do período crítico e desde que o risco de incêndio seja de nível inferior a elevado, após licenciamento na respectiva câmara municipal e sob orientação e responsabilidade de técnico credenciado¹⁶;

¹³ Cfr. Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto, art. 2.º, n.º 2.

¹⁴ Artigo 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa

¹⁵ Artigo 3.º do Código das Expropriações

¹⁶ A respectiva implementação aguarda publicação de portaria do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.



- Queima de sobrantes e realização de fogueiras (artigo 21º) – Regra geral, não são permitidas nos espaços rurais, durante o período crítico e fora do período crítico, desde que se verifique o índice de risco de incêndio de níveis muito elevado e máximo;
- Utilização de foguetes e outras formas de fogo (artigo 22º) – Em espaços rurais e durante o período crítico, em princípio, não são permitidos.

Nas **áreas florestais**, durante o período crítico ou desde que se verifique o índice de risco de incêndio de níveis elevado e máximo, **não é permitido fumar ou fazer lume** de qualquer tipo, no seu interior ou nas vias que as delimitam ou atravessam.

Mais uma vez há que apontar a deficiente sistematização legislativa utilizada.

Os artigos 20º e 21º deste diploma dispõem sobre o uso do fogo em espaços rurais. O n.º 1 do artigo 22º é também aplicável às áreas rurais, porém, o n.º 2 deste mesmo artigo refere-se exclusivamente a espaços florestais. Deveria ter sido autonomizado e dado lugar a um artigo distinto.

O Capítulo VII versa sobre a **detecção, vigilância e combate**.

Impõe-se a obrigação generalizada de alerta às entidades competentes quando alguém detecte um incêndio florestal, bem como a obrigatoriedade de tentar a sua extinção. Porém, a consagração de tal obrigatoriedade é inútil, porquanto já estava prevista na lei desde 1981.

Não pode ficar sem reparo o lapso manifesto consistente na alusão efectuada no artigo 23º ao artigo 6º da Lei n.º 10/81, de 10 de Julho. Este diploma possui um artigo único e ratifica, com emendas, o Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de Agosto, que providencia quanto à prevenção e detecção dos incêndios florestais. A remissão deveria ter sido feita, isso sim, para o *artigo 6º do Decreto-Lei n.º 327/80 de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 10/81, de 10 de Julho*, pelo que se impõe proceder à respectiva rectificação.

O artigo 24º do diploma é dedicado, em exclusivo, aos **postos de vigia**, que:

- Têm por objecto a detecção imediata dos incêndios florestais, bem como o acompanhamento da sua evolução;



- Estão organizados sob a forma de rede nacional de postos de vigia (RNPV), já prevista na **Portaria n.º 341/90, de 7 de Maio**¹⁷, que se encontra em vigor¹⁸.

A ampliação ou redimensionamento da RNPV está sujeita às orientações técnicas e funcionais da Direcção-Geral dos Recursos Florestais.

As entidades públicas ou privadas detentoras de postos de vigia podem candidatar-se a integrar a RNPV desde que, para o efeito, cumpram as orientações técnicas estabelecidas pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais, o que já se encontrava previsto na Portaria n.º 341/90, de 7 de Maio.

Compreende-se que estes pontos, embora já praticamente todos previstos na referida portaria, constem do diploma em análise, sob a forma jurídica de decreto-lei, porquanto consagram e definem uma estrutura importante no âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Já quanto às normas constantes nos n.ºs 5 a 8 do artigo 24º do diploma, e porque se referem ao funcionamento dos postos de vigia, deveriam ter sido relegadas para um diploma de natureza regulamentar, nomeadamente uma portaria.

São mencionadas as brigadas de **vigilância móvel**¹⁹, que levam a cabo acções de patrulhamento, vigilância e dissuasão. Podem constituir brigadas de vigilância móvel as entidades ou grupos com competência na prevenção de incêndios e outros (quais?), que, para o efeito, venham a ser reconhecidos pela Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais.

Refere-se que as operações de combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio são asseguradas pelos corpos de bombeiros, o que também já se encontrava previsto na lei.

Admite-se, porém, que, nomeadamente em situações de várias ocorrências simultâneas, os corpos especiais de vigilantes de incêndios, ("designadamente" (?) as Forças Armadas), os sapadores florestais e os vigilantes da natureza nas áreas protegidas poderão ser chamados a participar nas operações de rescaldo e de vigilância pós-incêndio.

¹⁷ Aprova as normas regulamentares sobre prevenção, detecção e combate dos fogos florestais.

¹⁸ Conforme se refere expressamente no preâmbulo da portaria, esta foi elaborada considerando o disposto no Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro. Ora este decreto foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 156/2004. Tal revogação não alastra, no entanto, à portaria que regulamenta e desenvolve o diploma anterior, a não ser que seja, entretanto, expressa ou tacitamente, revogada pela entrada em vigor de outro diploma jurídico que verse sobre a mesma matéria, desde que de igual ou superior valor hierárquico. Enquanto tal não acontece, mantém-se em vigor em tudo o que não colida com o disposto no Decreto-Lei n.º 156/2004 ou noutro diploma hierarquicamente superior.

¹⁹ Previstas na Portaria n.º 341/90, de 7 de Maio.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Reitera-se o papel das Forças Armadas nas acções de patrulhamento, vigilância, prevenção, detecção, rescaldo e vigilância pós-incêndio florestal.

São-lhes atribuídas competências de fiscalização previstas no artigo 11º do Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 10/81, de 10 de Julho, que dispõe que *poderão formar-se corpos especiais de vigilantes de incêndios aos quais sejam confiadas certas zonas da floresta ou determinadas vias de comunicação com o objectivo de nelas fiscalizarem o cumprimento das disposições deste diploma (leia-se Decreto-Lei n.º 327/80) e seus regulamentos.*

Nos termos do n.º 3 do artigo 27º do diploma em análise, compete à Autoridade Florestal Nacional *articular* com as Forças Armadas a respectiva participação naquelas acções. Ora a utilização do termo *articular* não é juridicamente correcta e coloca dúvidas. Quereria o legislador significar coordenar? Significa que é a Direcção-Geral dos Recursos Florestais que decide como, onde e quando é que as Forças Armadas actuam no âmbito das referidas acções de patrulhamento, vigilância, prevenção, detecção, rescaldo e vigilância pós-incêndio florestal? Fica a questão.

Atribuem-se ao Corpo Nacional da Guarda Florestal, à Guarda Nacional Republicana, à Polícia de Segurança Pública, à Polícia Marítima, à Câmara Municipal e aos vigilantes da natureza competências de fiscalização do disposto neste diploma.

Prevêem-se a instauração de processos de contra-ordenações e a aplicação de coimas e sanções acessórias de privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos e de suspensão de autorizações, licenças e alvarás, pela violação das obrigações impostas no referido diploma, conforme quadro seguinte.



Tabela 1.

Quadro resumo relativo às contra-ordenações, coimas e sanções acessórias relativas à aplicação do nº 2, do Art. 29 do DL 156/2004 (Fonte: Direcção-Geral dos Recursos Florestais (apresentação do Decreto-Lei n.º 156/224, de 30 de Junho))

Tema	Infracção	Época de aplicação a)	Área de aplicação	Montante das Coimas €	Sanções acessórias b)
Queimadas	Realização de queimadas sem orientação e responsabilização de técnico credenciado e sem autorização da câmara municipal	Todo o ano	Espaços rurais	Pessoas singulares: de 100 a 3700 € Pessoas colectivas: de 200 a 44 500 €	Não
	Realização de queimadas	Período crítico ou IRI elevado ou superior			Não
Queima de sobrantes de exploração e realização de fogueiras	Realização de fogueiras com qualquer objectivo, ou utilização de equipamentos de queima, ou queima de matos cortados e amontoados e qualquer tipo de sobrantes de exploração.	Período crítico ou IRI muito elevado ou máximo	Espaços rurais	Pessoas singulares: de 100 a 3700 € Pessoas colectivas: de 200 a 44 500 €	Sim
Foguetes e outras formas de fogo	Lançamento de foguetes, de balões com mecha acesa e qualquer tipo de fogo de artifício ou outros artefactos pirotécnicos.				
	Fumigação ou desinfecção de apiários Fumar ou fazer lume de qualquer tipo		Áreas florestais		
Planos de Defesa da Floresta	Não execução das acções propostas nos PDF	Todo o ano	Todo o território	Pessoas singulares: de 100 a 3700 € Pessoas colectivas: de 200 a 44 500 €	Sim



Tema	Infracção	Época de aplicação a)	Área de aplicação	Montante das Coimas €	Sanções acessórias b)
Condicionamento de acesso	Não cumprimento da obrigatoriedade de identificação, aplicável a qualquer pessoa que se encontre nestas áreas	Todo o ano se IRI elevado ou superior	Zonas críticas, áreas submetidas a regime florestal e florestas sob gestão do estado.	de 100 a 3700 €	Não
	Aceder, circular e permanecer no interior das áreas referidas, bem como nos caminhos florestais, caminhos rurais e outras vias que as atravessam.	Todo o ano se IRI muito elevado e máximo			
	Proceder à execução de trabalhos com maquinaria, desenvolver quaisquer acções não relacionadas com as actividades florestal e agrícola, circular com veículos motorizados nos caminhos florestais, caminhos rurais e outras vias que as atravessam.	Período crítico se IRI elevado ou superior	Zonas críticas, áreas submetidas a regime florestal e florestas sob gestão do estado.	Pessoas singulares: de 100 a 3700 € Pessoas colectivas: de 200 a 44 500 €	Não
Infra-estruturas	Entidades administrantes não limpam e conservam as redes viárias e divisional e os pontos de água.	Todo o ano	Espaços florestais	Pessoas singulares: de 100 a 3700 € Pessoas colectivas: de 200 a 44 500 €	Sim
Redução do Risco de Incêndio	Administrantes dos terrenos não limpam uma faixa de largura mínima de 50 m à volta de habitações, estaleiros, armazéns, oficinas ou outras edificações. Entidades responsáveis pela Rede Viária, Rede Ferroviária e Rede de Transporte de Energia Eléctrica de Muita Alta Tensão, não limpam faixas de terreno de 10 m para cada lado das referidas redes.	Todo o ano	Espaços rurais	Pessoas singulares: de 100 a 3700 € Pessoas colectivas: de 200 a 44 500 €	Não
Redução do Risco de Incêndio	Câmara Municipal não limpa uma faixa com pelo menos 100 m de largura, nas áreas florestais confinantes com aglomerados populacionais.	Todo o ano	Áreas florestais definidas nos PDF		
	Entidade gestora ou, caso não exista, Câmara Municipal, não limpa uma faixa com pelo menos 100 m de largura, nas áreas florestais confinantes com parques e polígonos industriais e com aterros sanitários.	Todo o ano	Parques e polígonos industriais; Aterros sanitários		

Desconhece-se o número de processos de contra-ordenação já instaurados pelas diversas entidades, as coimas e sanções acessórias já aplicadas e os recursos interpostos destas decisões.

- **Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de Agosto (com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 10/81, de 10 de Julho)**

Este diploma versa sobre a prevenção e detecção de incêndios florestais.

A fim de melhorar a prevenção e detecção dos incêndios florestais, o Governo deverá desencadear as seguintes acções:

- Elaboração de planos para detecção dos incêndios florestais e redução das suas causas, prioritariamente nas zonas a definir como «zonas críticas»;
- Determinação, mediante análise dos factores climáticos, das épocas de perigo, durante as quais devem intensificar-se as acções de prevenção, detecção e combate aos incêndios nas matas;
- Efectivação de campanhas educativas sobre a prevenção, detecção e combate de incêndios florestais, utilizando os meios de informação adequados e recorrendo à colaboração das entidades competentes;
- Fixação de normas de segurança a observar nas explorações florestais, nas instalações industriais e em depósitos de produtos inflamáveis ou de combustíveis que se localizem nas matas ou suas imediações;
- Realização de estudos que visem a melhoria dos meios de detecção e prevenção dos incêndios florestais.

Competirá a órgãos **regionais** de protecção civil, em matéria de protecção, detecção e combate de incêndios florestais, designadamente:

- Propor medidas destinadas a prevenir e detectar incêndios florestais;
- Declarar as zonas e as épocas de perigo e definir os trabalhos de carácter preventivo que nelas deverão ser realizados;
- Determinar os locais e épocas em que podem ser proibidos ou condicionados a utilização de fogo, o acesso à floresta ou outros locais, o emprego de máquinas susceptíveis de provocarem a deflagração de incêndios ou o lançamento de balões ou fogo de artifício e o abandono de qualquer material inflamado ou inflamável;
- Propor a aquisição dos terrenos necessários para a instalação de postos de vigia que se integrem na rede de vigilância;



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Definir os locais onde se concentrarão os meios humanos e materiais para combate a incêndios florestais na respectiva zona de cobertura;
- Propor às autarquias competentes a delimitação de zonas de protecção dos aglomerados populacionais, a abertura de caminhos de acesso e de aceiros, o corte do arvoredo neles existente ou o condicionamento da respectiva arborização;
- Elaborar e divulgar um mapa da região no qual estejam assinaladas as zonas de perigo, os perímetros de detecção, os centros de combate, as vias de comunicação e os locais de abastecimento de água;
- Emitir os pareceres que lhes sejam solicitados sobre matérias da sua competência.

Impõe a obrigatoriedade de comunicar às autoridades policiais ou aos corpos de bombeiros a ocorrência de incêndio florestal, bem como de tentar a respectiva extinção.

- **Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril**

Este diploma legal, ainda em vigor, estabelece medidas de ordenamento das áreas percorridas por incêndios florestais, com vista à rearborização (adequada) subsequente aos incêndios.

Os principais objectivos consistem em:

- Desincentivar a prática dolosa do fogo ou a negligência no seu impedimento e combate, muitas vezes com vista à alteração de composição dos povoamentos preexistentes e na expectativa de um lucro rápido;
- Sujeitar gradualmente a ordenamento o património florestal nacional.

O proprietário/arrendatário de áreas florestais percorridas por incêndios é obrigado a efectuar a sua **rearborização**, 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.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Após a audição dos interessados e a avaliação da situação em causa, impõe-se à Direcção-Geral dos Recursos Florestais a obrigatoriedade de notificar os obrigados para efectuarem a reflorestação, que deverá estar concluída no prazo de dois anos após a notificação.

Embora se determine que as acções de rearborização e/ou tratamento da regeneração natural tenham carácter prioritário, a Direcção-Geral dos Recursos Florestais, até ao momento, não procedeu a qualquer notificação oficiosa de reflorestação.

A rearborização de terrenos anteriormente ocupados por povoamentos florestais destruídos por incêndios, independentemente das áreas em causa, é objecto de mera **comunicação** à Direcção-Geral dos Recursos Florestais, quando se trate de repor o tipo e a composição do povoamento preexistente.

Até 2003, a Direcção-Geral dos Recursos Florestais recebeu 206 comunicações de rearborização de terrenos anteriormente ocupados por povoamentos florestais percorridos por incêndios, sem alteração da espécie preexistente.

A rearborização de terrenos anteriormente ocupados por povoamentos florestais destruídos por incêndios, independentemente da área em causa, deverá ser precedida de **autorização**, quando se trate de alterar o tipo e a composição do povoamento preexistente. Saliente-se que se o requerente não obtiver resposta fundamentada no prazo de 30 dias úteis, considera-se o pedido de rearborização tacitamente deferido.

Numa perspectiva estrita de Defesa da Floresta Contra Incêndios, questiona-se, neste ponto, se a regra, face a omissão da entidade que deveria apreciar o pedido, não deveria ser o indeferimento.



PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

Tabela 2.

Relação anual de pedidos de (re)arborização com recurso a espécies florestais de rápido crescimento (Decreto-Lei n.º 175/88²⁰, de 17 de Maio e Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril)

(Fonte: DGRF)

ANO DE ENTRADA	SITUAÇÃO DOS PEDIDOS	N.º DE PEDIDOS (ARB. E REARB.)	N.º DE PEDIDOS (REARB.)
1988	DEFERIDO	121	
	INDEFERIDO	3	
		124	64
1989	DEFERIDO	298	
	INDEFERIDO	17	
		315	140
1990	DEFERIDO	407	
	INDEFERIDO	13	
		420	239
1991	DEFERIDO	283	
	INDEFERIDO	10	
		293	229
1992	DEFERIDO	135	
	INDEFERIDO	4	
		139	107
1993	DEFERIDO	175	
	INDEFERIDO	7	
		182	134
1994	DEFERIDO	135	
	INDEFERIDO	5	
		140	86
1995	DEFERIDO	217	
	INDEFERIDO	5	
		222	177
1996	DEFERIDO	285	
	INDEFERIDO	3	
		288	249
1997	DEFERIDO	248	
	INDEFERIDO	7	
		255	216
1998	DEFERIDO	280	
	INDEFERIDO	16	
		296	248
1999	DEFERIDO	163	
	INDEFERIDO	4	
		167	169

²⁰ O Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de Maio estabelece o condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento.



PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

2000	DEFERIDO	288	
	INDEFERIDO	6	
		294	230
2001	DEFERIDO	276	
	INDEFERIDO	11	
		287	238
2002	DEFERIDO	228	
	INDEFERIDO	7	
		235	226
2003	DEFERIDO	258	
	INDEFERIDO	6	
		264	247
2004	DEFERIDO	181	
	INDEFERIDO	0	
		181	176

Prevê-se a instauração de processos de contra-ordenação e aplicação de coimas por violação das obrigações impostas neste diploma. A negligência é punível. Admite-se a dispensa do pagamento da coima quando não seja exigível ao agente uma conduta de acordo com o prescrito neste diploma.

Independentemente destes processos, quando se tenha efectuado rearboreção indevida, com alteração do tipo e da composição do povoamento preexistente, os infractores deverão ser notificados no sentido de reporem a situação anterior à infracção.

Segue-se um quadro facultado pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais relativo ao número de processos contra-ordenacionais instaurados, com contabilização das decisões de reposição e arquivamentos.



Tabela 3

Relação anual de processos de contra-ordenação instaurados (Decreto-Lei n.º 175/88 de 17 de Maio²¹ e Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril)
(Fonte: DGRF)

ANO	N.º de Processos de Contra-Ordenação	Decisão com reposição da situação anterior	Arquivamentos
1988	1	0	0
1989	29	1	22
1990	37	1	26
1991	35	1	23
1992	20	2	11
1993	54	6	18
1994	39	5	13
1995	21	4	6
1996	47	20	9
1997	97	15	15
1998	85	16	10
1999	202	18	39
2000	261	20	20
2001	199	13	11
2002	140	9	3
2003	49	1	0
TOTAIS	1316	132	226

²¹ O Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de Maio estabelece o condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

As notificações de reposição da situação anterior – 132 – (total ou apenas faixas) dizem respeito a processos com Decisão Final (com aplicação de coima, admoestação ou arquivado).

Notificados os infractores para reposição, e não o tendo estes feito, a Direcção-Geral de Recursos Florestais pode substituir-se-lhes e proceder à reposição.

Conforme informação obtida junto da Direcção-Geral dos Recursos Florestais, até ao momento esta não procedeu a quaisquer reposições, não existindo informação sobre se tal facto deriva do cumprimento da decisão de reposição por parte dos infractores ou de omissão desta entidade.

- **Decreto-Lei n.º 180/89, de 30 de Maio**

Estabelece regras de ordenamento das zonas percorridas por incêndios florestais em áreas protegidas.

O presente diploma, ainda em vigor, visa, justamente, garantir que as acções de reflorestação a efectuar naquelas zonas sejam conduzidas de acordo com os Planos Regionais de Ordenamento do Território e com os princípios, métodos e selecções de espécies que melhor se adaptem às condições ecológicas locais.

Por outro lado, atendendo ao facto de as entidades interessadas nas acções de reflorestação não disporem, em muitos casos, de condições suficientes para procederem à sua execução, pretende-se pôr termo a esta situação através da possibilidade de um organismo público - o actual Instituto de Conservação da Natureza - poder substituir-se aos interessados directos na rearborização, mediante a celebração de acordos prévios entre ambas as partes.

O proprietário ou arrendatário de terrenos florestais percorridos por incêndios e sítios em áreas protegidas deverá proceder à sua reflorestação, devendo para o efeito apresentar um projecto a submeter à aprovação do Instituto de Conservação da Natureza (ICN), no prazo de um ano a contar da verificação do incêndio.

Se o ICN exceder o prazo de resposta fundamentada, dá-se deferimento tácito do projecto.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

O ICN poderá tomar a seu cargo as acções de reflorestação referidas, substituindo-se ao proprietário ou ao arrendatário, quando estes não disponham de meios suficientes para efectuar as referidas acções, mediante a celebração de um acordo entre ambas as partes.

Prevê a instauração de contra-ordenações e aplicação de coimas por detrimento de determinados requisitos da reflorestação (projecto e prazo). A negligência é sempre punível.

Estranhamente, neste diploma não se prevêem contra-ordenações por omissão de reflorestação.

- **Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 54/91, de 8 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 34/99, 5 de Fevereiro)**

O Decreto-Lei n.º 327/90, de 20 de Outubro, regula a ocupação do solo objecto de um incêndio florestal.

Nos anos anteriores à respectiva publicação, Portugal sofreu uma perda de milhares de hectares em povoamentos florestais devido à ocorrência de incêndios. Para tal contribuíram as temperaturas elevadas e o grau de humidade reduzido.

Suspeitava-se que, em muitos casos, as motivações subjacentes a alguns desses incêndios podiam ter por finalidade a destruição de manchas florestais, com vista à posterior ocupação dos solos para outros fins, designadamente urbanísticos e de construção.

Assim, o Decreto-Lei determinou que nos terrenos com povoamentos florestais percorridos por incêndios, não incluídos em espaços classificados em Planos Municipais de Ordenamento do Território como urbanos ou urbanizáveis ou industriais, ficassem proibidas, pelo prazo de 10 anos, as seguintes acções:

- A realização de novas construções ou a demolição de quaisquer edificações ou construções;
- O estabelecimento de quaisquer novas actividades agrícolas, industriais, turísticas ou outras que possam ter um impacte ambiental negativo;
- A substituição de espécies florestais por outras, técnica e ecologicamente desadequadas;

- O lançamento de águas residuais industriais ou de uso doméstico ou quaisquer outros efluentes líquidos poluentes;
- O campismo fora de locais destinados a esse fim.

Para além destas proibições, e no mesmo prazo de 10 anos, em terrenos não abrangidos por Planos Municipais de Ordenamento do Território eficazes, proíbe:

- A realização de operações de loteamento previstas na alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 448/91 de 29 de Novembro;
- A realização de obras de urbanização previstas na alínea b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro;
- Todas as acções preparatórias previstas no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro;
- A realização de obras novas para fins habitacionais, industriais ou turísticos;
- A construção, remodelação ou reconstrução e demolição de quaisquer edificações ou construções.

Com o intuito de não se contornarem tais proibições, estabelece-se a proibição de rever ou alterar as disposições dos Planos Municipais de Ordenamento do Território e de elaborar-se novos instrumentos de planeamento territorial que pudessem permitir a sua ocupação urbanística.

No entanto, a lei possibilita o levantamento de tais proibições por requerimento dos interessados ou da respectiva câmara municipal, mediante despacho conjunto dos Ministros do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Ambiente, desde que comprovem que o incêndio se ficou a dever a causas a que os interessados ou transmitentes, quando haja alteração do titular de direitos sobre o imóvel após o incêndio, são alheios.

No que concerne à aplicação deste diploma, a Direcção-Geral de Recursos Florestais facultou a seguinte informação:

Tabela 4

Relação anual de pedidos de levantamento da proibição (Aplicação do D.L. n.º 327/90, de 23 de Outubro)
 (Fonte: DGRF)

Anos	N.º de pedidos
1991	1
1992	1
1993	2
1994	3
1995	3
1996	4
1997	1
1998	1
1999	0
2000	0
2001	1
2002	1
2003	8
2004	15

Nota explicativa da DGRF: Os pedidos foram solicitados à DGRF para emissão de Declaração de inimputabilidade de causa do incêndio florestal. Há conhecimento de que foi levantada a proibição por Despacho Conjunto publicado no Diário da República em seis pedidos (anteriores a 1998). Desconhecem-se os restantes.

Não foi possível obter a relação anual de pedidos deferidos com indicação do destino do solo.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

A infracção das aludidas proibições constitui contra-ordenação punível nos termos da legislação aplicável ao licenciamento das operações e actividades em causa, designadamente no Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, sem prejuízo da aplicação das medidas de embargo e demolição previstas na lei.

Cabe à Direcção-Geral de Recursos Florestais elaborar o levantamento cartográfico das áreas percorridas por incêndios florestais.

Saliente-se que relativamente ao sobreiro e à azinheira existem regras específicas. O Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de Maio, estabelece medidas de protecção de ambas as espécies, muito mais abrangentes, aliás, do que as relativas à protecção contra os incêndios. Destaca-se, contudo, a inibição por 25 anos de afectação do solo a outros fins em áreas ocupadas por povoamentos de sobreiro ou azinheira e que tenham sofrido conversões por terem sido percorridas por incêndios. Também neste caso concreto é possível requerer o levantamento da proibição nos moldes anteriormente referidos.

Normas Sancionatórias

Tutela Penal

A análise da lei penal no âmbito dos incêndios florestais afigura-se de importância primordial no âmbito do presente Plano, por duas ordens de razões.

Por um lado, permite perceber a importância e valoração do bem jurídico “floresta”, designadamente aferir se a intenção do legislador consistiu na defesa da floresta “de per si” – atentos interesses públicos²², nomeadamente os subjacentes à defesa do ambiente e património nacional - ou, se, pelo contrário, a defesa da floresta contra os fogos florestais é uma mera decorrência da defesa de direitos particulares, nomeadamente do direito de propriedade.

²² Por contraposição a interesses (meramente) privados.

Por outro lado, a lei penal visa primordialmente - a par da reinserção social do criminoso - a prevenção. Assim, a lei penal será tanto ou mais eficaz quanto maior número de pessoas demova de, com a sua actuação dolosa ou negligente, provocar danos na floresta.

Ora, o legislador erige a floresta em bem jurídico a defender, conferindo-lhe tutela penal, restando apenas apurar em que termos.

Também no que concerne à aplicação das normas sancionatórias - pese embora o seu diminuto número - se constata alguma confusão e falta de uniformidade de critérios.

Os diplomas mais relevantes neste âmbito são os seguintes: Código Penal (na redacção actual e na anterior, de 1982) e Lei n.º 19/86, de 19 de Julho, ainda em vigor.

a) Código Penal de 1982

O artigo 254º do Código Penal de 1982 dispunha que:

«1. Quem, por dolo ou grave negligência, criar perigo em instalações ou estabelecimentos facilmente inflamáveis, florestas, matas ou arvoredos, searas ou campos onde se encontrem depositados ou semeados cereais, palha, feno ou outros produtos agrícolas facilmente infamáveis, não os vigiando ou lançando objectos a arder, ainda que sem chama viva, será punido com prisão até dois anos e com multa até trinta dias.

2. Se as coisas referidas no número anterior forem propriedade do agente, este só será punido se, a um tempo, a vida ou a integridade física, ou bens patrimoniais de grande valor de outra pessoa, forem por dolo ou grave negligência postos em perigo».

O incêndio florestal não consubstancia um tipo de crime autónomo. Os bens jurídicos que esta norma pretende proteger consistem na *vida ou integridade física, ou bens patrimoniais de grande valor de outra pessoa*. Nesta última categoria, podemos incluir as florestas (em sentido lato) **desde que**, saliente-se, as mesmas sejam consideradas **bem patrimonial de**



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

grande valor²³ e sejam **propriedade de terceiros**, que não do próprio autor do incêndio (!).

Ou seja, se o incêndio for provocado em bens do incendiário, ainda que de grande valor – nomeadamente numa área florestal de que ele próprio é proprietário – não será punido.

Mas, a anterior lei penal não se fica por aqui. No artigo seguinte, incrimina a criação de “perigo de incêndio”.

Assim, quem, por **dolo ou grave negligência**²⁴, criar perigo de incêndio em instalações ou estabelecimentos facilmente inflamáveis, florestas, matas ou arvoredos, searas ou campos onde se encontrem depositados ou semeados cereais, palha, feno ou outros produtos agrícolas facilmente inflamáveis, não os vigiando ou lançando objectos a arder, ainda que sem chama viva, será punido com prisão **até 2 anos** e com multa até 30 dias.

Por outro lado, se as instalações ou estabelecimentos facilmente inflamáveis, florestas, matas ou arvoredos, searas ou campos forem propriedade do incendiário, este só será punido se colocar em perigo, por dolo ou grave negligência, a vida ou integridade física, ou bens patrimoniais de grande valor de outra pessoa.

b) Lei n.º 19/86, de 19 de Julho

Decorridos quatro anos sobre a redacção do Código Penal, surge a **Lei n.º 19/86, de 19 de Julho**, que estabelece sanções em caso de incêndios florestais. O referido diploma prevê dois tipos de sanções: sanções criminais (nomeadamente penas de prisão) e sanções contra-ordenacionais²⁵. Fiquemo-nos pela análise das primeiras.

²³ Note-se que a determinação do valor da floresta faz-se caso a caso mediante prova produzida em Tribunal.

²⁴ Note-se que só existe incriminação nas formas mais graves de culpa.

²⁵ Estas foram revogadas pelo Decreto-Lei n.º 334/90 de 20 de Outubro. Previa-se, nomeadamente, a aplicação de coimas por: (a) Fazer queimadas em terrenos situados no interior das matas ou na sua periferia até 300 metros dos seus limites; (b) Fazer fogo de qualquer espécie, incluindo fumar, no interior das matas e nas vias que as atravessam; (c) Lançar foguetes ou qualquer espécie de fogo de artifício dentro de matas e numa faixa mínima de 500 metros a contar dos seus limites; (d) Lançar balões com mecha acesa; (e) Utilizar máquinas de combustão interna ou externa, incluindo locomotivas, no interior das florestas ou na sua rede viária quando não estejam equipadas com dispositivos de retenção de faúlhas ou faíscas, salvo moto-serras, moto-roçadoras e outras pequenas máquinas portáteis; (f) Queimar lixos em qualquer quantidade no interior das florestas e numa faixa limite de 100 metros, bem como nas lixeiras situadas numa faixa de 500 metros a partir do limite das matas, salvo quando estas sejam completamente isoladas por uma faixa envolvente, com uma largura mínima de 100 metros, em que tenham sido totalmente eliminados os matos em todas as zonas florestais, qualquer que seja a sua classificação, e durante os períodos declarados «épocas de fogos», nos termos do artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro. Instituiu, por outro lado, as seguintes obrigações: (a) Dotar as instalações industriais existentes no interior das florestas de equipamento adequado à retenção de faúlhas ou faíscas; (b) Limpar o mato num raio mínimo de 50 m à Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 42 -



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

A **Lei n.º 19/86, de 19 de Julho**, resultou de uma necessidade, unânime ou maioritariamente sentida, de pôr cobro ou minorar actividades e comportamentos altamente reprováveis e irresponsáveis, os quais estavam a colocar em risco a sobrevivência das florestas e matas ou arvoredos, bens essenciais de qualquer comunidade. O legislador criou, então, um quadro legal (penal e quase penal) tendente a uma acrescida protecção daqueles bens, por via da tipificação de certas e determinadas situações e comportamentos.

À elaboração e publicação deste diploma legal não é alheio o facto de, em 1985, a área ardida ter ascendido a cerca de 150 milhares de hectares, o que comparativamente a cada um dos cinco anos anteriores significou um aumento para, aproximadamente, mais do triplo.

volta de habitações, dependências, estaleiros, armazéns, oficinas ou outras instalações; (c) Dotar as máquinas industriais e viaturas utilizadas em operações englobadas em explorações florestais de dispositivos tapa-chamas nos tubos de escape e de protecção contra a produção de faíscas; (d) Conservar os aceiros ou corta-fogos limpos de mato ou de produtos de exploração florestal, incluindo o material lenhoso abandonado; (e) Executar os trabalhos preventivos que, no uso dos poderes conferidos pelo artigo 2.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de Agosto, ratificado com emendas pela Lei n.º 10/81, de 10 de Julho, forem determinados pela competente Comissão Especializada de Fogos Florestais (CEFF) no prazo que para o efeito esta vier a fixar.



PLANO NACIONAL
Defesa da Floresta
Contra Incêndios

Tabela 5

Histórico do número de ocorrências de incêndios florestais e de áreas ardidas dos últimos 25 anos, em Portugal continental (Fonte: DGRF, 2004).

Ano	Total de Ignições	Área ardida (ha)		
		Total	Povoamentos	Matos
1980	2 349	44 251	29 215	15 036
1981	6 730	89 798	63 650	26 148
1982	3 626	39 556	27 436	12 121
1983	4 539	47 811	32 428	15 383
1984	7 356	52 710	26 578	26 131
1985	8 441	146 254	79 440	66 815
1986	5 036	89 522	58 612	30 910
1987	7 705	76 269	49 848	26 420
1988	6 131	22 434	8 627	13 807
1989	21 896	126 237	62 166	64 071
1990	10 745	137 252	79 549	57 703
1991	14 327	182 486	125 488	56 998
1992	14 954	57 011	39 701	17 310
1993	16 101	49 963	23 839	26 124
1994	19 983	77 323	13 487	63 836
1995	34 116	169 612	87 554	82 058
1996	28 626	88 867	30 542	58 325
1997	23 497	30 535	11 466	19 068
1998	34 676	158 369	57 393	100 975
1999	25 477	70 613	31 052	39 561
2000	34 109	159 605	68 646	90 958
2001	26 942	111 883	45 327	66 557
2002	26 488	124 411	65 160	59 251
2003	26 196	425 716	286 051	139 665
2004 ¹	20 508	124 492	56 733	67 758
Soma (25 anos)	430 554	2 702 979	1 459 989	1 242 990
Total	17 222	108 119	58 400	49 720
Desvio padrão	10 575	81 086	54 684	32 143



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

No que concerne à tutela penal, a grande inovação consiste no facto de prever a punição do incêndio de florestas, matas ou arvoredos de valor patrimonial considerável, ainda que sejam propriedade do próprio agente incendiário (ou possam, pela sua natureza e localização, comunicar o incêndio a florestas, matas ou arvoredos de outrem), quer a título de dolo, quer a título de negligência.

A pena de prisão, por sua vez, é elevada para os limites de três a dez anos, em caso de dolo, e até três anos, no caso de negligência.

Por outro lado, pune quem impedir o combate aos incêndios ou dificultar a extinção dos incêndios, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combater os mesmos. Tais situações não eram, pura e simplesmente, previstas na lei penal anterior, devendo salientar-se que, nestes casos, a moldura penal ascende a até 10 anos de prisão.

A referida lei vai ainda mais longe e prevê que, quando qualquer destes crimes seja cometido por indivíduo inimputável, ser-lhe-á aplicada, nos termos e limites da lei, a medida de segurança de internamento²⁶, intermitente e coincidente com a época normal de fogos.

A floresta, enquanto bem jurídico a defender das ameaças de incêndio decorrentes do comportamento humano - quer doloso, quer negligente, ganhou autonomia na Lei 19/86, de 19 de Julho, e passou a ser tutelada enquanto bem jurídico autónomo, de interesse intrínseco, que se visava defender e salvaguardar.

C) Código Penal

Na actual redacção do Código Penal, aprovado pelo **Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro**, entretanto revisto e publicado pelo **Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março**, o incêndio florestal encontra-se previsto no artigo 272º, sob a epígrafe «*Incêndios, explosões e condutas especialmente perigosas*».

²⁶ Quando um facto descrito num tipo legal de crime for praticado por indivíduo inimputável nos termos do artigo 20º, será este mandado internar pelo tribunal em estabelecimento de cura, tratamento ou segurança, sempre que, por virtude da anomalia psíquica e da natureza e gravidade do facto praticado, houver fundado receio que venha a cometer outros factos típicos graves (artigo 91.º, n.º 1 do Código Penal de 1982).



PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

A referida norma dispõe o seguinte:

«1 – Quem:

a) Provocar incêndio de relevo, nomeadamente pondo fogo a edifício ou construção, a meio de transporte, a floresta, mata, arvoredos ou seara;

(...)

e criar deste modo perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos.

2 – Se o perigo referido no número anterior for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

3 – Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos.»

À incriminação penal não basta provocar fogo ou atear fogo, mas sim provocar incêndio. Não basta um qualquer incêndio, mas, indelutavelmente, um incêndio de relevo.

Por outro lado, é absolutamente irrelevante ser própria ou alheia a floresta (mata ou arvoredos) sobre a qual se provocou o incêndio. Tal consubstancia uma evolução relativamente à redacção do Código Penal de 1982: o legislador afastou-se de um clássico crime de dano, que pressupunha e pressupõe, para que haja o seu preenchimento, que a coisa seja alheia²⁷.

Lamentavelmente, as evoluções positivas ficam por aqui, porquanto se verifica que a aprovação da actual redacção do Código Penal significa, na matéria em apreço, um inegável retrocesso.

Desde logo, porque esta disposição legal não prevê o fogo posto em coisa própria, contentando-se em saber que os bens patrimoniais são alheios.

²⁷ *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Parte Especial, Tomo II, Coimbra Editora, 1999, pág. 872
Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 46 -



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Por outro lado, a lei só incrimina se os bens patrimoniais alheios forem de valor elevado. *Valor elevado* é um conceito vago, permitindo um *escape* à incriminação. Atente-se no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 19 de Janeiro de 1999²⁸, onde se lê: «*III- Se não se conseguiu apurar, em audiência, o valor do prejuízo é inadmissível concluir que o valor é elevado, apesar de ele ter atingido uma área enorme ou onde se situavam espécies arbóreas em grande número*» (sublinhado nosso).

A estes factos acresce a enorme polémica jurídica relativa à alegada revogação da Lei n.º 19/86, de 19 de Julho.

A Comissão Revisora do Código Penal de 1982 pretendeu deixar incólume a Lei n.º 19/86, de 19 de Julho. No entanto, a lei de introdução do Código de 1995 não ressalvou – por lapso (?) – a vigência da Lei 19/86. Há, assim, quem entenda que o referido diploma foi revogado pelo Código Penal; outros defendem que ainda se mantém em vigor.

Tal facto tem dado azo a jurisprudência contraditória, tendo diversos acórdãos dos Tribunais Superiores aplicado a Lei n.º 19/86, de 19 de Julho²⁹ e, outros, considerado que foi revogada, aplicando, conseqüentemente, o Código Penal.

Esta falta de uniformidade – nunca desejável – é tanto mais grave quanto se constata, pela breve análise já feita aos dois diplomas, que a Lei n.º 19/86, de 19 de Julho, é muito mais abrangente na Defesa da Floresta Contra os Incêndios.

Ali prevê-se e pune-se qualquer tipo de incêndio provocado por negligência do agente, seja ele de grandeza significativa ou de menor importância, criando perigo a partir de incêndio provocado em floresta, mata ou arvoredo alheio ou em local do próprio e que se haja propagado por negligência, a matos, florestas ou arvoredo de outrem.

²⁸ Colectânea de Jurisprudência, 1999, 190

²⁹ Acórdão da Relação de Coimbra de 15-11-2000, Colectânea de Jurisprudência, 2000, 5, 47; Acórdão da Relação de Coimbra de 29-09-1999, Col. de Jur., 1999, 4, 62; Acórdão da Relação de Coimbra, de 16-04-1998, Boletim do Ministério da Justiça, 476, 495; Acórdão da Relação de Coimbra de 14-01-1998, Boletim do Ministério da Justiça, 473, 575; Acórdão da Relação de Coimbra de 31-10-95, Boletim do Ministério da Justiça, 460, 817.

Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 47 -



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Ao invés, todo o normativo do artigo 272º do Código Penal é perpassado por uma concepção de relevância, tanto a nível da amplitude ou dimensão do acto eclodido, como na magnitude dos efeitos precipitados por efeito da acção ilícita³⁰.

Resumindo, enquanto o ilícito da lei avulsa previu de forma específica, concentrada e dirigida qualquer acção que visasse a comissão de uma actuação que pudesse vir a pôr em perigo tanto as áreas florestadas do próprio agente como de outrem, fosse qual fosse a sua dimensão (ou relevo), no artigo 272.º do Código Penal torna-se necessário que as consequências da acção sejam relevantes para que mereçam a tutela penal.

Conclusão

Constata-se que a lei penal no âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios está aquém do desejável.

A determinação de quais os diplomas que estão em vigor não é inequívoca.

A protecção jurídica conferida à floresta decorre, essencialmente, da lesão de interesses privados: vida e integridade física ou bens patrimoniais de terceiros.

A tutela penal da floresta não tem como pressuposto a defesa de interesses públicos, como sejam a defesa do ambiente e a protecção de um recurso natural fundamental para a economia nacional.

Impõe-se, portanto, que a prometida reforma do Código Penal altere esta situação, em consonância, aliás, com os princípios e interesses já subjacentes a outros diplomas legais nesta matéria, nomeadamente, à Lei de Bases da Política Florestal³¹.

Ilícito de Mera Ordenação Social

A Defesa da Floresta contra Incêndios não se limita a sanções penais, estabelecendo, com intuitos preventivos, sanções administrativas punidas com **coima** e outras **sanções acessórias**, aplicáveis em situações de desrespeito pelas boas práticas florestais.

³⁰ Acórdão da Relação do Porto de 14-11-2001, Colectânea de Jurisprudência, 2001, 5, 219.

³¹ Art. 2.º, n.º 2 da Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Dos diplomas analisados em pormenor no ponto 2.2., todos estipulam contra-ordenações. Dos discriminados na listagem de legislação florestal, grande parte pune determinados comportamentos ou omissões com coimas e/ou outras sanções acessórias.

A esta miríade de diplomas corresponde, portanto, um número ainda maior de contra-ordenações previstas. Por outro lado, as entidades competentes para instaurar este tipo de processos são várias e normalmente distintas das competentes para aplicar as coimas.

Se é certo que *a ignorância da lei não aproveita a ninguém* - face à dispersão e elevado número de diplomas e às sucessivas alterações orgânicas -, identificar os comportamentos tipificados como contra-ordenações, os montantes das respectivas coimas e as entidades envolvidas nestes processos representa uma árdua tarefa, que compromete a respectiva aplicação e, especialmente, o grande objectivo da prevenção de práticas ilícitas.

A fiscalização dos comportamentos (ou omissões) correspondentes a infracções e o consequente levantamento de autos contra-ordenacionais incumbe a uma panóplia de entidades, nomeadamente:

- Guarda Nacional Republicana;
- Polícia de Segurança Pública
- Câmaras Municipais;
- Corpo Nacional da Guarda Florestal;
- Polícia Marítima;
- Vigilantes da natureza, entre outros.

Compreende-se que, em princípio, quanto maior for o número de entidades fiscalizadoras, maior será a eficácia na detecção de infracções.

Constata-se, contudo, um efeito perverso. Quando um largo número de entidades partilham competências idênticas, ou existe coordenação e cooperação entre elas, ou, na prática, corre-se o risco de as funções não serem exercidas. Ou, ainda, o chamado *reverso da medalha*: o risco de entidades distintas, face à mesma ocorrência, procederem ao levantamento de autos, dando lugar a duplicação de tarefas e à execução de actos inúteis.

A publicação do Decreto-Lei n.º 20/98, de 3 de Fevereiro (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 253/98, de 11 de Agosto), que **define os serviços competentes para a decisão de aplicação de coimas e sanções acessórias em processos de contra-**



ordenação em matéria de legislação florestal³², é exemplificativa do caos jurídico que grassa nesta área.

Com a publicação deste diploma, e no que respeita às competências, foram parcialmente alterados:

- O Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril;
- O Decreto-Lei n.º 173/88, de 17 de Maio;
- O Decreto-Lei n.º 174/88, de 17 de Maio;
- O Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de Maio;
- O Decreto-Lei n.º 394/88, de 8 de Novembro;
- O Decreto-Lei n.º 423/89, de 4 de Dezembro;
- e
- O Decreto-Lei n.º 334/90, de 29 de Outubro³³.

Esta tentativa de definir expressamente **algumas** competências de instrução e decisão (anteriormente dispersas e confiadas a órgãos entretanto extintos) foi positiva, mas manifestamente insuficiente, até porque a produção legislativa neste âmbito prossegue a ritmo acelerado. Acresce que a técnica legislativa utilizada no diploma – remissão para os diplomas alterados – não é a mais aconselhável com vista ao rigor e clareza pretendidos.

Sublinhe-se, ainda, que no âmbito das matérias respeitantes especificamente a incêndios florestais nem sequer existiu esta preocupação de clarificação.

Órgãos de Investigação Criminal

Analisada a lei substantiva, importa definir quais as entidades com competência para investigar o crime de incêndio florestal.

Sobre esta matéria versa a Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 305/2002, de 13 de Setembro, que atribui à Polícia Judiciária a competência de investigação criminal do crime de incêndio, desde que doloso.

³² Embora só residualmente relativo a incêndios florestais.

³³ Revogado.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Assim, e porque à Guarda Nacional Republicana (GNR) e à Polícia de Segurança Pública (PSP) incumbe a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada à Polícia Judiciária, são estas entidades as responsáveis pela investigação dos incêndios (florestais) com origem negligente, especialmente a GNR, face à quase total implantação no território nacional, nomeadamente nas zonas florestadas e/ou do interior.

Sucede que, conforme pudemos apurar por contactos efectuados com representantes destas entidades, a Polícia Judiciária é a única que recebe formação em sede de investigação do crime de incêndio, apesar de a GNR e a PSP deterem competências nesta área.

Tal facto é tanto mais grave quanto é certo que os incêndios florestais têm na sua grande maioria causa negligente. Ora, as autoridades policiais incumbidas de os investigar – PSP e GNR - não recebem qualquer formação nessa área.

Conclui-se, pois, que a investigação do crime de incêndio florestal negligente não é eficaz. Pese embora o legislador puna com moldura penal o crime de incêndio florestal negligente, na realidade, e face a estas contingências, a lei penal não é aplicada³⁴.

Acresce que, tendo em conta a falta de formação técnica dos efectivos da PSP e da GNR nesta área, pode existir a tentação por parte destes de qualificarem as ocorrências como dolosas, ainda que sejam negligentes, culminando em posteriores arquivamentos.

3. IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

De tudo o que antecede, importa retirar as seguintes **conclusões**:

- A enorme dispersão legislativa;
- A produção legislativa avulsa e conjuntural dificulta a interpretação e compreensão da legislação, bem como a sua aplicabilidade e eficácia:

³⁴ Segundo informação que a Guarda Nacional Republicana fez chegar à Equipa de Projecto após a entrega do Relatório Intercalar à APIF, durante o ano de 2004 aquela entidade “instruiu aproximadamente 1132 processos crime (origem negligente)”.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- O Decreto-Lei n.º 156/2004 revogou legislação com mais de vinte anos, cuja revisão se impunha; no entanto, deveria ser sido aproveitada esta oportunidade legislativa para sistematizar uma série de legislação avulsa que continua em vigor, desgarrada de um sentido unitário;
- Falta de harmonização e integração legislativas: diplomas distintos, em vigor simultaneamente, versam sobre matérias idênticas e repetem obrigações;
(É o caso, nomeadamente, da aludida obrigatoriedade de comunicar às autoridades a detecção de um incêndio florestal e de tentar a respectiva extinção.)
- Atribuição de deveres/competências incorrectamente definidos;
(*Vide* o acima referido relativamente à “articulação” da Autoridade Florestal Nacional com as Forças Armadas.)
- Falta de definição de conceitos legais, o que dificulta e pode colocar entraves à aplicação da lei;
(A este nível foi evidente o esforço constante do Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de Junho, embora ainda insuficiente.)
- Consagração de conceitos legais incorrectamente definidos, o que dificulta e pode enterrar a aplicação da lei;
(*Vide* o supra referido relativamente ao “fogo controlado”.)
- Consagração de medidas excepcionais (*v.g.* declaração de utilidade pública e expropriação de determinadas infra-estruturas);
- Ambiguidade e indeterminação acerca de quais os diplomas que estão em vigor;
- Restrição, no âmbito penal, da protecção jurídica conferida à floresta essencialmente à lesão de interesses privados: vida e integridade física ou bens patrimoniais de terceiros;
- A tutela penal da floresta (no âmbito do Código Penal em vigor) não tem por pressuposto a defesa de interesses públicos, como sejam a defesa do ambiente e a protecção de um recurso natural fundamental para a economia nacional;
- Não criminalização, pelo Código Penal em vigor, do fogo posto em floresta do próprio autor do incêndio;
- O Código Penal em vigor só incrimina o incêndio provocado quando a floresta consiste num bem patrimonial alheio e desde que de valor elevado;



- Falta de formação da entidade legalmente competente para investigar o crime de incêndio florestal negligente;
- Desconexão e falta de integração da grande maioria de diplomas, avulsos, em vigor, que consagram contra-ordenações;

Verifica-se uma enorme dificuldade em identificar os comportamentos tipificados como contra-ordenações, os montantes das coimas e as entidades envolvidas, o que pode comprometer a eficácia, ao nível da punição e prevenção.

- Criação de um novo órgão - APIF – com o intuito de centralizar competências; porém, a respectiva estrutura dificulta a tomada de decisões;
- Não se consegue concluir se determinadas disposições legais são aplicadas ou se o são de forma eficiente.

4. BIBLIOGRAFIA

Bibliografia citada:

[1] Toda a legislação citada no ponto 2.1 - Diário da Republica

[2] 2003. Constituição da República Portuguesa. Livraria Almedina.

[3] CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição Revista, Coimbra Editora

[4] NEVES, João do Couto, 1992. *Manual de Expropriações*. Livraria Almedina, Coimbra.

[5] 1999. *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Parte Especial, Tomo II, Coimbra Editora.

[6] Colectânea de Jurisprudência, 1999, 190;

[7] Colectânea de Jurisprudência, 2000, 5, 47;

[8] Colectânea de Jurisprudência, 1999, 4, 62;

[9] Colectânea de Jurisprudência, 2001, 5, 219

[10] Boletim do Ministério da Justiça, 476, 495;

[11] Boletim do Ministério da Justiça, 473, 575;



PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

[12] Boletim do Ministério da Justiça, 460, 817;

Bibliografia Consultada:

Assembleia da República, 2004. *Relatório da Comissão Eventual para os Incêndios Florestais*, 5.ª Versão;

PRATA, Ana, 1989. *Dicionário Jurídico*, Livraria Almedina, 2.ª Edição, Coimbra.

FRANCO, João Melo e MARTINS, Herlander Antunes, 1988. *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*, Livraria Almedina.

MENDES, João de Castro, 1984. *Introdução ao Estudo do Direito*. Editora Danúbio, Lda. Lisboa.

FERREIRA, João Pedro de Melo, 2000. *Código das Expropriações Anotado*. Coimbra Editora, 2ª Edição.

MAI, 2003. *Livro Branco – Incêndios ocorridos em Portugal no Verão de 2003*. Lisboa.

OLIVEIRA, Tiago, 2003. *Benchmarking internacional sobre incêndios florestais*. Grupo Portucel-Soporcel.