

01 Desafios Societais e a Investigação em Direito
Florestas

1 2 9 0



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Desafios Societais e a Investigação em Direito

No âmbito da Investigação e Desenvolvimento, a Comissão Europeia identificou alguns temas que, dada a sua importância e centralidade, precisariam ser alvo de projetos, tendo sido denominados desafios societais. Essa abordagem visa reunir diferentes disciplinas e tecnologias de diferentes áreas para enfrentar questões essenciais no panorama europeu.

Paralelamente, as Nações Unidas apresentaram uma agenda de desenvolvimento para reunir os países e a população global, com o objetivo de trilhar novos caminhos, melhorando a vida das pessoas em todos os lugares. Foram estabelecidos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, com metas a serem alcançadas até 2030.

Para alcançar metas tão ambiciosas e enfrentar desafios complexos é preciso encontrar soluções elaboradas e arrojadas que envolvem diferentes áreas do conhecimento. O Direito pode contribuir de maneira transversal a várias questões, sendo essencial para a coesão social e a convivência entre as pessoas, bem como para a estruturação de quadros normativos e legais que promovam o desenvolvimento social e a procura por sociedades mais justas.

O compromisso pelo desenvolvimento social envolve muitos atores, incluindo as unidades de investigação. O Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra visa a excelência nos campos legais e sociais, ao produzir investigação dedicada a temas emergentes, resultado de mudanças sociais e políticas contemporâneas. Para encarar esses problemas, o Instituto Jurídico definiu três áreas de investigação (Pessoa e o Direito; Direito, Risco e Sociedade Técnica; Transformação do Estado e Globalização) com subdivisões para temas específicos.

Trata-se, por um lado, de assumir um precioso património reflexivo e de prosseguir uma dinâmica exemplarmente instalada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Trata-se, por outro lado, de fortalecer a unidade temática, submetendo a investigação às perspetivas condutoras de um mote tripartido (vulnerabilidade / pluralidade / indecidibilidade), permitindo uma tematização crítico-reflexiva e experimentação prática das

possibilidades e limites da resposta ou respostas do Direito a esses desafios.

Florestas e Direito

Dentre os desafios societais elencados pela Comissão Europeia está a gestão de florestas. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 15 “Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade” tem como uma de suas metas promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, travar a deflorestação, restaurar ecossistemas florestais degradados e aumentar substancialmente os esforços de florestação e reflorestação.

O direito e a justiça, enquanto pilares básicos da estrutura social, acompanham natural e forçosamente os processos de transformação dos meios naturais. Um dos momentos que marcou o reflexo das mudanças no nosso país em termos ambientais foram os incêndios florestais do ano de 2017, com mais de uma centena de mortos registados e uma área ardida de mais de 440 mil hectares de floresta e povoamentos entre o início do ano e o final do mês de outubro,

Uma qualquer análise das causas dessa catástrofe não poderá deixar de atentar, para além do ambiente de emergência climática que vivemos, no modo como o país se tem organizado e evoluído nas últimas décadas, sendo cada mais patentes a desertificação do interior e de muitos territórios rurais, e a massificação do litoral e das cidades.

A forma de organização social, demográfica, e também jurídica e administrativa facilitam, e muito, a ocorrência destes fenómenos extremos, e não têm permitido garantir a sua prevenção e combate adequado. Mas não se pense que esta realidade seja típica ou privativa do nosso país, dado que a experiência dos últimos anos, com os múltiplos incêndios florestais de grande dimensão em países como

a Grécia, a Austrália, e os Estados Unidos da América, entre outros, indica claramente que estamos perante um fenómeno de escala global.

Importa, por isso, equacionarmos o modelo social que temos e o que pretendemos, edificando uma nova ordem e organização comunitária. Nesse debate cada vez mais premente, que deve envolver não apenas os decisores políticos, mas toda a sociedade (dita civil), há que reconhecer um papel relevante, por um lado, a quem se dedica à análise e estudo dos fenómenos humanos, e ao ensino (a Academia), e por outro lado aos que andam no terreno, aos práticos dos diversos campos do saber (em que se incluem as profissões jurídicas e os tribunais).

Instituto Jurídico e Florestas

O Instituto Jurídico é composto por mais de 80 investigadores que cobrem um conjunto amplo de temas de pesquisa e investigação, o que permite uma análise completa e global de fenómenos complexos, na tradição bem conhecida da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Uma das áreas em que tem vindo a revelar-se a importância do Direito é, precisamente, a das florestas e dos fogos rurais, seja numa dimensão repressiva, seja numa dimensão que deve ser cada vez mais preventiva.

O regime jurídico florestal e dos desafios ligados aos fogos rurais tem constituído um dos objetos privilegiados de pesquisa do Instituto Jurídico, sobretudo dentro da área de investigação 4 daquele Instituto (“Risco, Transparência e Litigiosidade”).

Assim, para além de estudos publicados por um grupo relevante dos seus investigadores, dois debates foram já organizados e com ampla participação de mais de cem atores cada na área das florestas: um em 2018, em Oliveira do Hospital, e outro em 2019, em Castanheira de Pera.

As publicações daí resultantes encontram-se disponíveis em <https://www.uc.pt/fduc/ij/>

[publicacoes/pdfs/coloquios/ebook-florestas.pdf](https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/EbookFlorestas2019.pdf) e em <https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/EbookFlorestas2019.pdf>.

O Instituto Jurídico é ainda parceiro em três projetos financiados pela FCT: Segurança e Resiliência ao Fogo das Zonas de Interface Urbana-Florestal (PCIF/AGT/0062/2018) e House-Refuge (PCIF/AGT/0109/2018); e Decisões e Planos de Evacuação em Cenários de Incêndio Florestal (PCIF/AGT/0061/2019).

Já em 2020, o Instituto Jurídico, na sua função de ligação à comunidade e com os poderes públicos, participou na consulta pública relativa ao Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

Do trabalho desenvolvido pelo Instituto Jurídico e pelos seus parceiros, é seguro concluir-se que da relação entre o Direito e a gestão de florestas, podem surgir contribuições para a) Gestão e ordenamento do território e planeamento municipal urbano e rural; b) Legislação e regulamentação ambiental; c) Propostas de alteração de políticas e de legislação; d) Planos de contingência e capacidade de resposta após incêndios; e) Análise de deveres e obrigações dos diferentes *stakeholders*.

Com base em trabalhos de alguns dos Investigadores do Instituto Jurídico, apresentamos aqui considerações e conclusões de estudos sobre a questão das Florestas, ilustrando, assim, os contributos que o Direito pode dar para o desenvolvimento e aprofundamento desta temática:

- 1). Planos Municipais de Defesa da Floresta: Procedimentos de elaboração e dinâmica
Dulce Lopes
- 2). Eficácia Jurídica dos PMDFCI
Fernanda Paula Oliveira
- 3). Comunicação Persuasiva e Direito Florestal
Alexandra Aragão
- 4). Incêndios Florestais – Perspectiva Jurídico-Penal
Sónia Fidalgo
- 5). O Registo Imobiliário e o Cadastro em Portugal
Mónica Jardim



Planos Municipais de Defesa da Floresta: Procedimentos de elaboração e dinâmica

Dulce Lopes

Tendo como pano de fundo a Auditoria realizada aos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e Planos Operacionais pelo Tribunal de Contas e incorporada no seu Relatório Global n.º 23/2019 (que conclui que a gestão do processo de elaboração e aprovação dos Planos não tem permitido a sua atempada entrada em vigor), a Autora faz uma pequena reflexão sobre os procedimentos de elaboração e de dinâmica dos Planos Municipais de Defesa da Floresta (PMDFCI), em especial sobre algumas questões controvertidas que se colocam a este propósito.

De acordo com as alterações ao Decreto-Lei n.º 124/2016, de 28 de junho, que estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, introduzidas pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto (retificada pela retificação n.º 27/2017, de 2 de outubro), o procedimento de elaboração do PMDFCI foi substancialmente alterado, com efeitos imediatos. Esta tramitação visou essencialmente converter os PMDFCI num instrumento que tinha de ser integrado, para produzir efeitos relativamente aos particulares, nos planos municipais de ordenamento do território, para um instrumento paralelo a este que, inclusive, o condiciona de forma atípica.

Apesar de os PMDFCI terem deixado de ser um instrumento técnico e operacional e passam a ser também inegáveis instrumentos técnico-jurídicos, seria importante, para que pudessem produzir os efeitos de forma adequada e transparente que:

- fosse aprovado com urgência um novo Guia Técnico de Elaboração dos PMDFCI, uma vez que o existente data já de abril de 2012. De facto, a elaboração obrigatória dos PMDFCI deveria ser acompanhada de uma clara exigência da sua adequação técnica, pois caso contrário corre-se o risco de se basear em elementos desatualizados, contrariando o propósito de os PMDFCI serem um retrato o mais fiel possível da realidade existente;
- se defina nitidamente qual o papel e relevo desempenhado pelo ICNF na elaboração dos PMDFCI, pois não só o guia técnico ao qual

devem obedecer os PMDFCI é aprovado e divulgado pelo ICNF, como esta entidade deve emitir parecer vinculativo sobre aqueles Planos, sendo que se encontra, a este propósito, uma limitação de duvidosa constitucionalidade à própria consulta pública (não se podendo considerar participações que contrariem o parecer do ICNF). Afinal estamos a falar de instrumentos municipais ou instrumentos colaborativos entre Município e ICNF?

- se esclareça de uma vez por todas até onde podem os Municípios ir na regulamentação dos seus solos rústicos. Podem definir espécies florestais a proibir e a permitir ou privilegiar, dentro dos limites dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal? Esta é uma questão particularmente relevante quando a maioria dos Municípios têm os seus planos diretores municipais em revisão e necessitam de um enquadramento jurídico nítido para proceder àquela regulamentação.

Mais recentemente foi publicado em Diário da República o PNGIFR (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho), com base no qual se coloca a questão de saber qual o papel que o PNGIFR terá no seio dos instrumentos de gestão territorial e como se configurarão os instrumentos de planeamento relativos a fogos rurais com os planos e programas territoriais.

Este PNGIFR contempla novos modos de prevenção de incêndios, com impacto ao nível do ordenamento do território ou de novas opções de planeamento, formas de gestão de combustível e de ordenamento florestal. Para o efeito aponta para uma revisão dos instrumentos de planeamento de defesa contra incêndios, por exemplo os Planos Municipais e os Planos Intermunicipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios. Contudo, a única peça em que se antevê o que será a forma de relacionamento entre planos consta de um quadro incluído no PNGIFR, do qual resulta a existência de um programa de execução municipal acompanhado, paralelamente, pela transposição para instrumentos de gestão territorial.

Resta saber, afinal, se se manterão os PMDFCI (e o que fazer com todos aqueles vigentes e em elaboração) e como concretizar a imposição de obrigações ou proibições a privados: diretamente nos PMDFCI, como hoje sucede, ou integradas nos planos municipais de ordenamento do território como antes de 2017 sucedia? Parece que o PNGI-FR aponta para esta segunda opção, o que, perante as dúvidas técnico-jurídicas que se suscitaram quanto a esta via e que determinou a modificação desta solução legal nos parece um passo atrás na desejada flexibilidade e operacionalidade que se pretendeu inculir aos PMDFCI.

É necessário, urgentemente, estabilizar um modelo claro de interligação entre procedimentos e planos e de relacionamento com privados, de modo a tornar cognoscíveis e exigíveis comportamentos que sejam importantes do ponto de vista da prevenção e defesa contra fogos rurais.

As alterações legislativas previsíveis nesta matéria, caso não sejam claramente meritórias, apenas constituirão mais um engulho à política de defesa da floresta contra incêndios/ fogos rurais.



Eficácia Jurídica dos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios

Fernanda Paula Oliveira

Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, a defesa da floresta contra incêndios assenta, entre outros, em *planos da defesa da floresta contra incêndios*, os quais têm por finalidade precípua assegurar a *consistência territorial* de políticas, instrumentos, medidas e ações neste domínio. Estes planos podem assumir níveis nacionais, distritais e municipais.

Os planos municipais da defesa da floresta contra incêndios (PMDFCI), aquele que aqui interessa, sempre suscitou enormes perplexidades: tratando-se, efetivamente, de um *documento técnico* de enorme valia, a dúvida que sempre se colocou em relação a ele foi a de saber se o mesmo podia ser assumido, igualmente, como um *documento jurídico*, isto é, como um instrumento que define um conjunto de deveres para os respetivos destinatários cujo não cumprimento tem consequências sancionatórias ou, dito de outro modo, um documento que estabelece um conjunto de restrições e proibições diretamente oponíveis a tais destinatários. Em suma, um instrumento dotado de potencialidade lesiva.

As dúvidas colocadas à vinculatividade jurídica imediata dos PMDFCI eram perfeitamente legítimas em face da redação inicial do Decreto-Lei n.º 124/2006 e suas alterações até 2017. Os PMDFCI, criados por um diploma posterior à Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, que tipificava os instrumentos de planeamento), não integravam a tipologia de instrumentos de gestão territorial nela prevista: não só não se incluíam na tipologia dos instrumentos de planeamento diretamente vinculativos dos particulares, como também não integravam a tipologia, que lhes seria mais adequada, dos planos setoriais. Por isso vínhamos defendendo, pelo menos relativamente a algumas das determinações constantes dos PMDFCI, que estes deviam ser considerados, nos processos de planeamento territorial, como meros documentos técnicos de apoio à elaboração dos planos municipais e não propriamente como verdadeiras “opções” de uso do solo que se impusessem, sem mais, aos particulares mediante simples integração ou consagração formal nos planos municipais, como o plano diretor municipal.

Em face da configuração legal dos PMDFCI, assumíamos que a proteção da floresta e das pessoas e bens contra riscos de incêndio consistia numa *diretriz de planeamento* que tinha como destinatários, em primeira linha, os municípios, visando que estes acautelassem devidamente (e ponderassem de forma adequada) nos planos municipais os riscos de incêndio. Tudo a significar que as previsões dos PMDFCI com repercussões na gestão urbanística apenas podiam ser apostas aos particulares se e quando integradas nos planos municipais, por intermédio de procedimentos de dinâmica que garantissem discussão pública.

Entretanto, a Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, introduziu importantes alterações ao Decreto-Lei n.º 124/2006, sendo provavelmente as mais relevantes aquelas que tiveram como objeto, precisamente, a vinculatividade dos PMDFCI. As alterações introduzidas visaram superar aqueles que eram os *impedimentos jurídicos* à possibilidade de estes planos serem diretamente vinculativos em relação aos particulares. A previsão de um específico regime procedimental dos PMDFCI é uma das mais importantes *inovações* do seu regime jurídico, passando este instrumento a assumir autonomamente efeitos externos.

Quanto à relação entre os PMDFCI e os instrumentos de gestão territorial, passa agora a prever-se, expressamente, que “[a] *desconformidade dos planos municipais de ordenamento do território com os PMDFCI supervenientes não desvincula as entidades e particulares da observância destes últimos e determina a sua conformação no procedimento imediato de alteração que tiver lugar por iniciativa do município*” (cf. artigo 11.º, n.º 2). Sai, assim, reforçada a operatividade dos PMDFCI e a sua eficácia sobre entidades públicas e particulares, mesmo quando incompatíveis com os planos municipais de ordenamento do território, em linha com as novas regras de publicidade e de consulta pública a que estão sujeitos.

Foi por terem sido introduzidas estas inovadoras alterações ao Decreto-Lei n.º 124/2016 que já nada obsta a que as determinações dos PMDFCI possam ser consideradas como “*normas de intervenção*”

sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais” a que o n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT de 2015 reconhece eficácia plurisubjetiva. Não obstante esta alteração substancial de regime, os PMDFCI continuam a não poder ser reconduzidos ao sistema de gestão territorial previsto na Lei de Bases de 2014 e no Decreto-Lei n.º 80/2015, já que não integravam (continuam a não integrar) a tipologia dos instrumentos de gestão territorial aí previstos.

Com base no exposto, podemos identificar quatro situações, no que se refere à eficácia dos PDFCI:

- I. vigência de PMDFCI adotado de acordo com as novas regras (consulta pública e publicação), caso em que o PMDFCI vincula privados (e se aplica, de acordo com as suas disposições, o artigo 16.º do Decreto-Lei 124/2005);
- II. PMDFCI elaborado à luz de regras que não previam aqueles trâmites, tendo este, porém, sido incorporado no plano territorial aplicável (em regra, no plano diretor municipal), caso em que são as regras deste que se aplicam em ligação com o artigo 16.º do Decreto-Lei 124/2005;
- III. vigência de PMDFCI elaborado e aprovado (pelo ICNF) à luz das regras jurídicas entretanto revogadas (não tendo tido consulta pública nem publicação) já depois da nova lei ter entrado em vigor, caso em que não vincula privados e impede que se aplique o artigo 16.º.
- IV. PMDFCI que nunca chegou a ser aprovado ou que caducou automaticamente, caso em que não produz quaisquer efeitos e, portanto, impede-se a aplicação do artigo 16.º e de quaisquer outras disposições legais que dele dependam.

Tendo presente estas distintas situações, parece-nos juridicamente inadequado (para não dizer errado) afirmar a vinculatividade dos PMDFCI em relação aos particulares independentemente do momento em que estes foram aprovados e do regime a que estiveram sujeitos, como decorre da posição tomada pela Comissão Nacional do Território na sua 19.º reunião ordinária da Comissão Nacional do Território, de 14 de maio de 2019, em relação à qual já tivemos oportunidade de discordar.



Comunicação Persuasiva e Direito Florestal

Alexandra Aragão

Segundo dados do Relatório sobre o Estado do Ambiente de 2019 as principais causas dos incêndios rurais investigados pela GNR/SEPNA, em 2018, foram comportamentos humanos de uso do fogo em área florestal que desencadearam incêndios florestais incontrolláveis, com consequências ambientais e humanas devastadoras. 53% dos incêndios rurais, tiveram origem em atividades que não eram nunca intencionadas à produção desses incêndios. As causas naturais representam apenas 2% do total, enquanto causas criminosas representam 21% do total de ocorrências de incêndio florestal.

Olhando para a média do decénio anterior, verificamos que o número de incêndios resultantes de comportamentos de risco tem vindo a aumentar de forma expressiva. Estes números revelam que, a curto prazo, as intervenções públicas destinadas à prevenção do risco de incêndio florestal não podem deixar de ser muito focadas em medidas destinadas a alterar comportamentos.

As normas jurídicas consistindo em interdições e sanções são a abordagem mais clássica talhada para induzir, por dissuasão ou por coerção, a mudança de comportamentos. Mas será realmente assim? Apesar de haver punições rigorosas no código penal para incêndios criminosos, no entanto, as estatísticas anteriores mostram que a dissuasão criminal não tem sido suficiente para prevenir a ocorrência de incêndios, ano após ano.

A gravidade das consequências humanas, sociais e económicas dos incêndios florestais, frequentemente classificados como um flagelo nacional, não permitem a mobilização apenas dos instrumentos jurídicos clássicos. Pelo contrário, exige que se mobilize uma diversidade de instrumentos menos fortes, mas provavelmente mais eficazes na transformação de comportamentos. Referimo-nos à persuasão pela informação, pela educação, pela sensibilização e pela capacitação. Isto não significa que não deva apostar-se em instrumentos de prevenção estrutural, como o planeamento florestal, o correto ordenamento do território, incentivos económicos para uma arborização adequada ou tantos outros. Significa apenas que, em termos imediatos, a educação ou a sensibilização ambiental, previstas

recorrentemente na lei e nos instrumentos estratégicos da floresta, devem ser considerados como ferramentas complementares essenciais para a eficácia da política de proteção florestal.

Prevista na Lei de Bases do Ambiente a propósito dos princípios das políticas públicas ambientais, a educação ambiental "obriga a políticas pedagógicas viradas para a tomada de consciência ambiental, apostando na educação para o desenvolvimento sustentável e dotando os cidadãos de competências ambientais num processo contínuo, que promove a cidadania participativa e apela à responsabilização, designadamente através do voluntariado e do mecenato ambiental, tendo em vista a proteção e a melhoria do ambiente em toda a sua dimensão humana" (artigo 4 d) da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril).

Perante a dispersão de modelos e formas de comunicação, pensa-se ser necessário uma visão mais sistemática, que organize os tipos de comunicação e os relacione com o conteúdo da mensagem, os fins de comunicação e os objetivos a alcançar. Inspirando-nos em documentos nacionais e internacionais sobre sensibilização e pedagogia florestal procuramos contributos que auxiliassem na densificação sistemática do conteúdo que deve ser transmitido, dos meios e das finalidades de comunicação.

Os documentos analisados não refletem suficientemente as exigências de comunicação de carácter jurídico ou com fins jurídicos. Considerando que a grande finalidade da comunicação sobre a floresta é a transformação individual e social para alteração de comportamentos, então a mensagem que devemos transmitir é sobretudo uma mensagem persuasiva e não meramente descritiva.

Num esforço de fusão e síntese, vamos propor a construção do conceito de comunicação persuasiva em direito florestal. Articulando os contributos da comunicação sobre a floresta com a comunicação sobre Direito florestal, obtemos a comunicação persuasiva jurídico-ambiental para a transformação de comportamento negligentes e a prevenção de incêndios florestais. Ora, existem diversas formas de levar à transformação desejada,

assim, o conteúdo da comunicação persuasiva jurídico-ambiental para a floresta pode ser informativo, educativo, emotivo ou incitatório, consoante os fins visados. Correspondentemente, o sentido da persuasão pode ser de quatro tipos:

- I. Persuasão destinada a informação, comunicando dados de forma inteligível, para alcançar uma compreensão racional e, expectavelmente, levar à transformação de comportamentos na floresta.
- II. Persuasão destinada a educação, transmitindo valores claros, que induzam uma interiorização de princípios orientadores de conduta, que de futuro venham a desencadear espontaneamente opções comportamentais corretas em ambiente florestal.
- III. Persuasão destinada a sensibilização, difundindo mensagens fortes, geradoras de emoções que desejavelmente desencadearão reações instintivas, conformes ao padrão de comportamento florestal desejado.
- IV. Persuasão destinada a aconselhamento, incitando à adesão a uma proposta concreta de ação ou omissão, claramente descrita, e à subsequente aceitação e adoção voluntária do comportamento descrito no contexto adequado.

Relacionando agora as matrizes de comunicação persuasiva jurídico-ambiental com as causas concretas de incêndio negligente mencionadas anteriormente, estamos em condições de afirmar que o aspeto mais importante da comunicação é a capacitação para realização de ações alternativas. De facto, as alternativas não devem consistir em simplesmente pedir aos cidadãos que renunciem ou adiem por três meses (entre 1 de julho e 30 de setembro, pelo menos) uma atividade cuja realização pretendem levar a cabo no período de ve-

rão, como sempre fizeram. As alternativas devem consistir em formas de realizar os mesmos objetivos, ou objetivos análogos, com ações diferentes. Em suma, a comunicação persuasiva jurídico-ambiental deve cumprir a função de capacitar para a realização de ações alternativas e mostrar que, em relação a todas e cada umas das causas de incêndio negligente, existem alternativas legais e aceitáveis.

Pensando em atividades ocupacionais, também aqui o foco deve ser nas alternativas que não consistam no simples adiamento da atividade. Referimo-nos à utilização de técnicas que não envolvam o uso do fogo, como por exemplo a trituração dos resíduos agrícolas ou florestais para produção de composto vegetal, em vez de queima de sobranes; a utilização de ração para alimentação de gado, em vez da realização de queimadas extensivas; a utilização de equipamento sofisticado com sistemas de retenção de fagulhas, em vez das máquinas obsoletas; a contratação de serviços profissionais para atividades como a apicultura ou a limpeza de matos, prestados por técnicos especializados que garantam a utilização de maquinaria e equipamento de qualidade, os níveis desejados de destreza técnica e a experiência profissional, necessários à realização das operações em total segurança.

Obviamente que a terciarização destes serviços tem custos, difíceis de suportar por pequenos produtores agrícolas. É aqui que devem entrar os apoios públicos, designadamente do Fundo Ambiental. A ponderação dos custos orçamentais de tais apoios por um lado, e dos potenciais benefícios ambientais humanos e económicos do outro, não deixa dúvidas quanto à utilidade social e ambiental desta aplicação de verbas públicas na prevenção de incêndios florestais. Na realidade não é uma despesa, é um investimento no futuro.

Incêndios Florestais Perspectiva Jurídico-Penal

Sónia Fidalgo

A função do direito penal é a de tutela subsidiária de determinados bens jurídicos (a vida, a integridade física, a honra, etc.). O direito penal não protege todos os bens jurídicos; protege apenas certos bens jurídicos e somente contra determinadas formas de agressão. O direito penal é um ramo do direito de intervenção de *ultima ratio* – só intervém quando os bens em causa não puderem ser suficientemente tutelados por outro ramo do direito (v.g. o direito civil), que tenha consequências menos gravosas para o agressor. O direito penal descreve claramente os bens jurídicos que quer proteger e os comportamentos que quer punir – nisto se traduz o princípio da legalidade (não há crime nem pena sem lei). Para que um sujeito possa ser responsabilizado criminalmente tem de praticar um comportamento previsto na lei como crime, actuando com dolo ou com negligência, preenchendo o tipo de ilícito e o tipo de culpa respectivos. Há casos em que não se pode fazer em relação ao agente um juízo de culpa, por exemplo, porque o agente é portador de uma anomalia psíquica. Neste caso, não poderá aplicar-se uma pena, que tem como pressuposto a culpa; poderá aplicar-se uma medida de segurança, com base na perigosidade do agente.

Há um conjunto de questões de natureza jurídico-penal com relevância para a discussão sobre os incêndios florestais. Provocar um incêndio é crime? Haverá um bem jurídico digno de tutela penal e carente de pena? E se do incêndio, além da destruição do ecossistema florestal, resultar também a morte ou a ofensa à integridade física de pessoas – poderá estar em causa, neste caso, um crime de homicídio ou de ofensa à integridade física? E se o agente em causa não tiver provocado o incêndio, mas, em virtude da violação dos deveres que sobre ele impendiam (por exemplo, o dever de manutenção da faixa de gestão de combustível) tiver, de certo modo, potenciado o perigo de morte ou de ofensa à integridade física – haverá, também nestes casos, lugar para a intervenção do direito penal?

Até à revisão de 2007, o crime de incêndio estava previsto no artigo 272.º do Código Penal. O acto de provocar um incêndio só era criminalmente punido quando se provasse que o incêndio tinha sido

de relevo e que tinha criado um perigo concreto para a vida, a integridade física de outrem ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado. Os bens jurídicos que esta norma incriminadora pretendia proteger eram, então, a vida, a integridade física e bens patrimoniais alheios de valor elevado.

Após a revisão de 2007, o artigo 274.º do Código Penal passou a prever um novo crime de incêndio florestal. Para o preenchimento do crime de incêndio passou a ser suficiente provocar incêndio em floresta, mata, arvoredos ou seara, próprias ou alheias, independentemente da criação de perigo para qualquer outro bem jurídico. O bem jurídico protegido pelo crime de incêndio florestal passou a ser o próprio património ou ecossistema florestal. Além disso, o legislador alargou a responsabilidade criminal pela prática deste crime às pessoas colectivas (artigo 11º, n.º 2, do Código Penal).

O tipo legal de crime de incêndio florestal foi sujeito a outras alterações em 2011 e em 2017. A partir da conjugação do artigo 274.º com outras normas do Código Penal, costuma fazer-se uma distinção entre crimes autónomos de incêndio e crimes derivados de incêndio.

Os crimes autónomos de incêndio constam dos n.ºs 1, 6 e 7 do artigo 274º do Código Penal. A lei pune três condutas distintas: provocar incêndio, impedir o combate a incêndio, dificultar a extinção de incêndio. Nos artigos 274.º, n.º 2, e 285.º do Código Penal, estão previstos os crimes derivados de incêndio. Estes são casos em que há uma elevação da sanção por referência à do crime-base de incêndio, em virtude da criação de perigo, da situação da vítima, de um dolo específico ou do resultado morte ou ofensa à integridade física grave.

Além dos crimes de incêndio dolosos, o legislador previu também, nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 274.º, crimes de incêndio florestal por negligência.

Na revisão de 2017, o legislador aditou, na parte especial do Código Penal, um artigo sobre o regime sancionatório do crime de incêndio florestal (artigo 274.º-A), em que se prevêem regras especiais em matéria de penas e de medidas de segurança.

Pode ainda acontecer que um incêndio tenha início por causas desconhecidas ou, de todo o modo,

causas que não derivem de acção humana. Nestes casos, não estará em causa o crime de incêndio. Pode acontecer, porém, que na sequência do incêndio certas pessoas venham a sofrer ofensas na sua integridade física ou venham mesmo a morrer. Imaginemos que um determinado sujeito não provocou o incêndio, mas, em virtude da violação de deveres que sobre ele impendiam – por exemplo, o dever de manutenção da faixa de gestão de combustível – acabou, de certo modo, por potenciar o perigo de morte ou de ofensa à integridade física de certas pessoas. Haverá, também nestes casos, lugar para intervenção do direito penal?

Não estaremos a pensar agora no crime de incêndio, mas sim em casos que possam ser considerados de homicídio por negligência (artigo 137.º do Código Penal) ou de ofensa à integridade física por negligência (artigo 148.º do Código Penal). Nos crimes negligentes, diferentemente do que sucede nos crimes dolosos, a vontade do agente não se dirige ao resultado. O tipo de ilícito negligente consubstancia-se na violação, por parte do agente, de um dever objectivo de cuidado que sobre ele impende e que conduz à produção de um resultado típico que seria previsível e evitável pelo homem médio, pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente. Ao tipo de ilícito negligente terá de acrescer, naturalmente, o preenchimento do tipo de culpa negligente.

Para que se considere preenchido o tipo de ilícito negligente, além de se provar que o agente violou o dever de cuidado que sobre ele impendia, é necessário ainda que possa imputar-se objectivamente o resultado verificado (morte ou ofensa à integridade física) à conduta do agente. O resultado só deve ser imputado à acção quando esta tenha criado (ou potenciado) um risco proibido para o bem jurídico protegido pelo tipo de ilícito e esse risco se tenha materializado no resultado típico. Para além da mera relação causal entre acção e resultado, é necessário que no resultado se tenha materializado precisamente o risco em virtude do qual a conduta está proibida (aquele risco e não outro). A questão de saber se foi precisamente o risco criado ou potenciado pela conduta do agente aquele que se materializou no resultado assume especial complexidade nos casos de ofensas à in-

tegridade física ou morte em incêndios (são casos de concurso de riscos).

Se seguirmos apenas a chamada doutrina da adequação, a conclusão será a de que os resultados verificados poderão imputar-se à conduta do agente que violou, por exemplo, o seu dever de manutenção da faixa de gestão de combustível. A mesma solução parece impor-se à luz da doutrina mais recente da potenciação do risco: a conduta do agente que violou o seu dever de manutenção da faixa de gestão de combustível potenciou o perigo para os bens jurídicos ameaçados.

Poderá ser invocada, todavia, a doutrina do comportamento lícito alternativo. A questão que aqui se coloca é a de saber se é adequado e justo imputar um resultado (não querido) ao agente que violou o seu dever de manutenção da faixa de gestão de combustível, quando se sabe que, com alta probabilidade, o mesmo resultado se verificaria se o agente tivesse cumprido a regra de cuidado respectiva. Em abstracto, poderão considerar-se dois tipos de constelações:

- a. Demonstrando-se que o resultado teria tido seguramente lugar ainda que a acção ilícita não tivesse sido levada a cabo, a imputação objectiva e, conseqüentemente, a tipicidade, deverão ser negadas.
- b. Ainda que só possa afirmar-se que com o comportamento lícito alternativo era provável ou simplesmente possível que o resultado se verificasse, não está excluída a possibilidade de negação da imputação objectiva. Subsistindo a dúvida quanto à materialização do risco potenciado pelo agente no resultado típico, o juiz deverá valorar tal dúvida em favor do arguido (*in dubio pro reo*); caso em que a imputação objectiva e, conseqüentemente, a tipicidade, deverão também ser negadas.

Punição por crime de incêndio, por um lado, punição a título de homicídio por negligência ou ofensa à integridade física por negligência, por outro. É esta – e só esta – a resposta que o direito penal dá ao problema dos incêndios, na expectativa de assim contribuir, em última instância, para a protecção do ecossistema florestal, por um lado, e da vida e da integridade física das pessoas envolvidas, por outro.

O Registo Imobiliário e o Cadastro em Portugal

Mónica Jardim

O cadastro é “um inventário público de dados metodicamente organizados, baseado no levantamento dos limites das parcelas existentes em um determinado território”. O cadastro tem como papel a medição e georreferenciamento dos prédios, ou seja, a determinação da situação física do imóvel. O registo predial, por seu turno, visa divulgar a situação jurídica dos prédios e, assim, garantir a segurança jurídica. Portanto, o cadastro e o registo predial têm funções ou actividades distintas, que se diferenciam porque o cadastro realiza uma actividade fundamentalmente técnica e o registo predial realiza uma actividade jurídica.

Mas, a verdade é que, não obstante a diversidade de funções e precisamente devido às funções por si desempenhadas, o registo e o cadastro são complementares e interdependentes. Porquanto, o cadastro, para cumprir a função de proporcionar a garantia dos limites imobiliários, depende de dados sobre os limites legais do imóvel e o registo imobiliário pode fornecer ao cadastro informações sobre a modificação das titularidades de direitos. Por seu turno, o registo, para exercer plenamente a sua função, necessita de uma identificação inequívoca do imóvel e o cadastro pode fornecer ao registo os dados descritivos e gráficos dos imóveis, bem como os dados que individualizam os imóveis nos mapas oficiais. Acresce que é na complementaridade – que garante e aproveita o que há de essencial e de distinto entre o cadastro e o registo – que se tem pensado e defendido a interligação entre ambos. Esta interligação ou cooperação não deve pretender o desaparecimento da função cadastral ou registal, nem a primazia de um tipo de informação sobre o outro.

Ambas as Instituições possuem uma longa história em Portugal. De facto, o registo predial português encontra a sua gênese no Decreto de 26 de Outubro de 1836 e na Lei hipotecária de 1863. Por seu turno, o cadastro em Portugal – apesar de ter sido, pela primeira vez previsto no Alvará de 9 de junho de 1801 que criou “os cosmógrafos do reino” – foi, sobretudo, executado entre 1947 e década de 1990, como cadastro geométrico da propriedade rústica (CGPR).

Mas o dito cadastro geométrico da propriedade rústica é, e sempre foi, manifestamente insuficiente, porque: (1) apenas abrange os prédios rústicos, não os urbanos; (2) a área por si coberta, maioritariamente na região Sul do continente, corresponde a regiões onde o fraccionamento da propriedade não é muito significativo e onde existe menos florestação. Assim, o cadastro geométrico da propriedade rústica não abrange aquela parte do país onde se insere a esmagadora maioria dos prédios em regime de minifúndio – mais de dezassete milhões; (3) não estando cadastrado o património do Estado, ficou prejudicada a “pureza” da área nacional remanescente que, em rigor, pode ser objecto de apropriação privada; (4) a estrutura montada para proceder ao levantamento cadastral não teve capacidade, como se veio a demonstrar, para responder à conservação do cadastro e, como se sabe, um cadastro só o é se for constantemente conservado, o mesmo é dizer, actualizado; (5) o cadastro geométrico da propriedade rústica sempre teve uma função emite fiscal e hoje nem no próprio interesse do Fisco parece apresentar-se como relevante. De facto, de acordo com dados de 2013, o IMI rústico rendeu 8 milhões de euros, constituindo tal valor menos de 1% do IMI urbano.

Posteriormente, com Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de Maio – alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2011, de 16 de Maio –, foi aprovado o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC). O seu principal objectivo era viabilizar a existência de cadastro predial em Portugal, enquanto conjunto de dados exaustivo, metódico e actualizado, caracterizador e identificador das propriedades existentes no território nacional, constituindo-se como uma ferramenta indispensável para as políticas de ordenamento do território, ambiente, económicas (em particular a agrícola e a florestal), fiscal e de obras públicas. O SINERGIC, rejeitando liminarmente a finalidade predominantemente tributária do cadastro, deixou de fazer distinção entre prédios rústicos e urbanos e introduziu o conceito de cadastro multifina-

litário que pressupunha a construção de um cadastro base (a identificação física e a localização) com o qual se articulassem “os registos temáticos ou sectoriais”, sem perda da sua individualidade e autonomia.

Apesar de suas vantagens e numa clara opção pelo pragmatismo, ainda antes do projecto experimental estar concluído, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012 – sem revogar a legislação anterior, que ainda hoje se encontra em vigor – abandonou ou suspendeu, sem limite temporal, o projecto SINERGIC. Foi também neste contexto e lógica que a lei n.º 31/2014, de 30 de Maio – Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo –, impulsionadora da reforma do ordenamento do território, consagrou a elaboração de um novo regime aplicável ao cadastro predial com o objectivo de harmonizar o sistema de registo da propriedade e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional.

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

persa e progressiva, diluindo os custos no tempo e por diversas entidades, isto é, por todos aqueles que beneficiassem da mais-valia inerente à certeza da informação cadastral.

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

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

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

Acresce que, o cadastro base dos prédios rústicos e mistos também não foi assegurado, pois a representação gráfica georreferenciada pode estar bem longe do que é cadastro físico, como resulta do estatuído no n.º 1 do artigo 5.º, acabado de tra bem como do preâmbulo do Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017.

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

que nem sequer se conhece dificilmente pode desenvolver-se, ou desenvolver-se de forma ordenada e harmoniosa. Pura e simplesmente, porque se ignora a si mesmo, desconhece o seu perfil, não sabe que potencialidades tem ou que debilidades o afetam. Perante esta realidade, a realização urgente de um cadastro predial impõe-se como uma insofismável evidência. Contudo, não vislumbramos que, num futuro próximo, Portugal passe a ter um modelo conceptual/funcional de cadastro que acompanhe as melhores práticas de cadastro a nível internacional.

Nota de Autor: Saliente-se que, findo o projecto piloto do sistema de informação cadastral simplificada, o Governo apresentou à Assembleia da República o relatório final de avaliação da operacionalização do mesmo.

O Referido relatório procedeu a uma descrição estruturada da evolução da implementação do projeto-piloto e concluiu no sentido do alargamento desta iniciativa a todo o território nacional. Em consequência, foi apresentada pelo Governo

uma Proposta de Lei tendo a mesma sido aprovada e dado origem à Lei n.º 65/2019 que manteve em vigor e generalizou a aplicação do sistema de informação cadastral simplificada, instituído pela Lei anterior.

A Lei n.º 65/2009, integra:

- (i) o procedimento de RGG, previsto nos arts 5 e 12 da Lei n.º 78/2017, tornando-o aplicável aos prédios rústicos e mistos, de todos os municípios que não dispõem de Cadastro Geométrico de Propriedade Rústica ou cadastro predial em vigor;
- (ii) o procedimento especial de registo a prédio rústico e misto omissos, previsto nos arts. 13 e 15 da Lei n.º 78/2017, tornando-o aplicável em todo o território nacional;
- (iii) um procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omissos, igualmente aplicável a todo o território nacional;
- (iv) a universalização do BUPi, enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território, a qual abrange os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional;





Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do «Projeto do Instituto Jurídico UIDB/04643/2020»

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR