

INSPEÇÃO-GERAL DA AGRICULTURA DO MAR, DO AMBIENTE
E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
Entrada: 7002 / CGI / 2017
Data: 21/06/17 Rub. + anexo

Exmo. Senhor
Inspetor-Geral da Agricultura, do Mar, do
Ambiente e Ordenamento do Território
Rua de "O Século", nº 51
1200 - 433 Lisboa

C/c: SEFDR

SUA REFERÊNCIA
S/04029/AOT/16

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 1282/2017
ENT.: 3265/2016
PROC. Nº: 06.07/2016

DATA
20-06-2017

ASSUNTO: RELATÓRIO FINAL DO PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/00001/14.1 - AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE
PREVENÇÃO E DE PROTEÇÃO DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

Para cumprimento do despacho do Senhor Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural,
que abaixo se transcreve, junto se devolve a V. Exa. o Relatório do Processo de Inspeção
nº AOT/CN000001/14, bem como o CD-ROM, sobre o assunto acima mencionado:

*"Homologo.-----
Proceda-se em conformidade com as conclusões,
recomendações e propostas contidas no presente relatório.-
----- 16/06/17 -----
----- ass) Luís Capoulas Santos" -----*

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



Regina Pinto Lopes

Anexos: Doc. Cit.
/HF

Processo de Inspeção n.º AOT/CN000001/14

RELATÓRIO

AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO E DE PROTEÇÃO DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

março de 2015

FICHA TÉCNICA

Natureza	Ação de inspeção
Entidades abrangidas	ICNF, IP.
Colaboração	Gabinetes Técnicos Florestais e Equipas de Sapadores Florestais dos municípios de Vila Real, Seia, Sintra, Portalegre e Vila do Bispo. Centro de Biomassa para a Energia. Instituto Superior Dom Afonso III. Autoridade do ProDer Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas Direção-Geral de Energia e Geologia
Fundamento	Ação de Inspeção Ordinária do Plano Anual da IGAMAOT
Âmbito Territorial	Municípios de Vila Real (distrito de Vila Real), Seia (distrito da Guarda), Sintra (distrito de Lisboa), Portalegre (distrito de Portalegre), e Vila do Bispo (distrito de Faro), que integram, respetivamente, os Parques Naturais do Alvão, Serra da Estrela, Sintra-Cascais, São Mamede e Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.
Objetivos	Avaliação das ações de Prevenção e de Proteção da Floresta em especial da atuação do ICNF. IP, neste âmbito
Principais Instrumentos Normativos Aplicáveis	Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28.06, alterado pelo Decretos-Leis n.ºs 15/2009, de 14.01, 17/2009, de 14.01, e 114/2011, de 30.11 e 83/2014, de 23.05. RCM n.º 65/2006, de 26.05. Portaria n.º 35/2009, de 16.01. Decreto-Lei n.º 16/2009 de 14.01, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 114/2010, 22.11, n.º 96/2013, de 19.07 e Decreto-Lei n.º 27/2014, 18.02. Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5.08, alterado pelos Decretos-Leis n.º 15/2009 de 14.01, n.º 2/2011, 06.01 e n.º 27/2014, 18.02. Decretos 24/12/1903, 11/07/1905 e 24/12/1901. Decreto-Lei n.º 5/2011, de 10.01, alterado pelo Decreto-Lei n.º 179/2012, de 03.08. Resoluções n.º 69/2012, de 10.05 e n.º 70/2012, de 10.05.
Ciclo de Realização	Determinação da ação: 17 de fevereiro Planeamento: 18 de fevereiro a 22 de abril Execução: 30 de abril a 17 de julho Relatório Preliminar: 18 de julho a 24 de outubro Contraditório: 16 de dezembro a 25 de fevereiro
Equipa	Coordenação: Ana Cristina Branco Construção: Ana Isabel Garcia e José Paulo Santos

PARECERES E DESPACHOS

Concordo.
O presente Relatório, que
incorpora as alterações
decorrentes de homologação
efetuada após contraditório
das entidades visadas,
quanto se esse condição
de ser objeto de aprovação,
em vista da sua
homologação.

A consideração superior,
05.03.2015


Ana Cristina Branco
Inspetora Diretora

ASSUNTO: PROCESSO N.º AOT/CN00001/14 - "Avaliação das Ações de Prevenção e de Proteção da Floresta Contra Incêndios"; Entrega do Relatório Final

Relatório n.º I/325/15/SE

Despacho relativo ao Relatório Final da Ação de Inspeção n.º AOT/CN001/14

Esta ação de Inspeção desenvolveu-se no contexto de toda a problemática que envolve a ocorrência de incêndios florestais e a sua prevenção, as perdas de várias naturezas associadas a estas ocorrências e a necessidade urgente de integrar elementos de avaliação que permitam promover novas decisões da administração, com o objetivo de diminuir este flagelo nacional.

As conclusões alcançadas, têm por base uma análise amostral dos diversos sistemas que se interligam nesta problemática, quer do ponto de vista temático, quer territorial.

Estas conclusões evidenciam a necessidade de desenvolver um conjunto de ações materializadas nas Recomendações, que permitirão melhorar o desempenho da atuação da Administração nas diferentes dimensões em que intervém, ao mesmo tempo criando condições para uma atuação mais responsável por parte dos proprietários florestais.

A diversidade de matérias-alvo de Recomendações demonstra de forma muito clara a complexidade da atuação da Administração aos seus diferentes níveis, a par do esforço muito expressivo que se mostra necessário para a coordenação desta atuação, seja de intervenientes públicos ou privados, de forma a melhorar o desempenho global do sistema.

Da mesma forma, a elevada necessidade de investimento em medidas de prevenção, a par da integração com políticas setoriais que recaem fora da esfera da intervenção florestal, constitui um desafio de grande complexidade que se coloca atualmente à Administração e que carece de uma resposta estrutural, integrando na atuação dos organismos, práticas consentâneas com o cumprimento dos objetivos de política definidos, não apenas para o setor da floresta, mas em simultâneo para os sectores que de forma direta ou indirecta, se cruzam com este.

Relevo a elevada qualidade do trabalho aqui desenvolvido, a par da franca e estreita colaboração prestada pelo Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, bem como pelos restantes organismos envolvidos, sem a qual não teria sido possível alcançar as importantes conclusões e formular as recomendações aqui propostas.

Pela natureza da matéria em causa, bem como pelos organismos envolvidos e alvo de recomendações,

Submeta-se à consideração de S.ª Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e de S.ª Ex.ª a Ministra da Agricultura e do Mar com proposta de homologação conjunta.

IGAMAOT, 9 de março de 2015,

O Inspetor-Geral



(Nuno Miguel S. Banza)

ÍNDICE DO TEXTO

1. Introdução	1
1.1 Origem, Objetivos e Âmbito da Ação	1
1.2 Enquadramento Temático.....	2
1.3 Enquadramento Legal	6
1.3.1 Planeamento da Defesa da Floresta Contra Incêndios.....	6
1.3.2 Gestão do Espaço Florestal.....	8
1.3.3 Gestão da Biomassa Florestal Residual	11
2. Metodologia	13
3. Síntese da Avaliação	17
3.1. As Atribuições do ICNF na Coordenação da Prevenção Estrutural.....	17
3.1.1 A Avaliação da Estratégia Nacional da Floresta (ENF)	17
3.1.2. A Avaliação do Plano Nacional De Defesa Da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI)	19
3.1.3. O Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDFCI)	24
3.1.3.1. O DIPE e o PNPE.....	24
3.1.3.2. A Rede De Defesa Da Floresta Contra Incêndios (RDFCI) e sua Regulamentação.....	25
3.1.3.3. A Monitorização Do Desenvolvimento e da Utilização das RDFCI	27
3.1.3.4.Regulamento de Elaboração dos PDDFCI e PMDFCI	30
3.1.3.5 A Disponibilização (Pública) dos PDDFCI e PMDFCI e das RDFCI.....	31
3.2. As Atribuições Partilhadas do ICNF na Prevenção Estrutural	32
3.2.1. Nas Comissões Distritais (CDDFCI) E Municipais (CMDFCI) de Defesa Da Floresta Contra Incêndios.....	32
3.2.1.1 A Elaboração, Aprovação e Vigência dos PDDFCI e PMDFCI.....	32
3.2.1.2 A Monitorização dos PDDFCI e dos PMDFCI	35
3.2.2 A Delimitação da Rede Primária (RPFGC)	37
3.2.2.1 Os Critérios Técnicos.....	37
3.2.2.2 A Transposição Da Rede Primária - PROF/PDDFCI/PMDFCI	37
3.2.2.3 A Delimitação da Rede Primária no PMDFCI e PDM	41
3.2.2.4 Titularidade dos Prédios e Declaração de Utilidade Pública.....	45
3.2.3 A Construção e Manutenção (Execução) da Rede Primária.....	52
3.2.3.1 Responsabilidade pela Execução	52
3.2.3.2 Critérios Técnicos da Execução	55

AV

3.2.3.3 Efetividade da Execução	57
3.2.3.4 Planos de Gestão Florestal, Planos Específicos De Intervenção Florestal e Aprovação das Intervenções	66
3.2.3.5 Fontes de Financiamento	73
3. 3 Gestão da Biomassa Florestal Residual	77
4. Conclusões	84
5. Recomendações	93
6. Propostas	101

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1: Posicionamento dos diversos instrumentos de planeamento nos diferentes níveis de DFCL	10
Quadro 1 – MRI- Indicadores referentes às medidas A1.1 e A.1.3 da ENF	18
Quadro 2 – 1º Eixo, Objetivo estratégico “Promover a gestão florestal e intervir preventivamente em áreas estratégicas”: Objetivo operacional: Criar e aplicar orientações estratégicas para a gestão das áreas florestais	21
Quadro 3 - 1º Eixo, Objetivo estratégico “Promover a gestão florestal e intervir preventivamente em áreas estratégicas”, Objetivo operacional: Definir as prioridades de planeamento e construção das infra-estruturas de DFCL face ao risco	22
Quadro 4 - 1º Eixo, Objetivo estratégico “Promover a gestão florestal e intervir preventivamente em áreas estratégicas” Objetivo operacional: Implementar programa de redução de combustíveis	22
Quadro 5 - 3º Eixo, Objetivo estratégico “Melhoria dos meios de planeamento, previsão e apoio à decisão” Objetivo operacional: Integrar e melhorar dos meios de planeamento, previsão e apoio à decisão disponíveis.....	23

ANEXOS

Anexo 1 a 46.

SIGLAS UTILIZADAS

A	
AFN	Autoridade Florestal Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
C	
CNR	Conselho Nacional de Reflorestação
D	
DCNF	Departamentos de Conservação da Natureza e Florestas
DIPE	Dispositivo de Prevenção Estrutural
DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
E	
ENF	Estratégia Nacional para as Florestas
ESF	Equipa de Sapadores Florestais
F	
FFP	Fundo Florestal Permanente
G	
GEE	Gases com Efeito de Estufa
GTF	Gabinetes Técnicos Florestais
I	
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, IP.
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade, IP.
M	
MN	Matas Nacionais
MRP	Manual da Rede Primária
P	
PDDFCI	Planos Distritais de Defesa da Floresta contra Incêndios
PDM	Plano Diretor Municipal
PF	Perímetros Florestais
PEIF	Planos Específicos de Intervenção Florestal
PGF	Planos de Gestão Florestal
PMDFCI	Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNAC	Programa Nacional para as Alterações Climáticas
PNAEE2016	Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para o período 2013 -2016
PNAER2020	Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis para o período 2013 -2020
PNDFCI	Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
PNPE	Plano Nacional de Prevenção Estrutural
POAP	Plano de Ordenamento de Área Protegida
POM	Plano Operacional Municipal
ProDer	Programa de desenvolvimento rural
PROF	Planos Regionais de Ordenamento Florestal
PSRN2000	Plano Setorial da Rede Natura 2000
PUB	Planos de Utilização de Baldios
R	
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDFCI	Redes regionais de Defesa da floresta contra Incêndios
RFCN	Rede Fundamental da Conservação da Natureza
RN2000	Rede Natura 2000
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
RPFGC	Rede Primária de Faixas de Gestão de Combustíveis
S	
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SNDFCI	Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
Z	
ZIF	Zonas de Intervenção Florestal

1. INTRODUÇÃO

1.1 ORIGEM, OBJETIVOS e ÂMBITO DA AÇÃO

- (1) A presente ação de inspeção, ordinária, consta no plano de atividades da IGAMAOT para o ano de 2014, aprovado em 29.01.2014, pela Sr.^a Ministra da Agricultura e do Mar, e é dirigida à avaliação das ações de prevenção e de proteção da floresta contra incêndios, em especial, do atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP, (ICNF)¹, que exerce, neste âmbito, as competências da ex-Autoridade Florestal Nacional (AFN).
- (2) Visa avaliar as ações desenvolvidas no âmbito da rede primária das faixas de gestão de combustíveis (RPFGC), com enfoque nos anos de 2012 e 2013, com incidência em três níveis:
 - a) Planeamento da Defesa da Floresta contra incêndios;
 - b) Gestão do Espaço Florestal;
 - c) Gestão da Biomassa Florestal residual.
- (3) Neste sentido, pretendeu-se analisar a estratégia, os instrumentos de gestão territorial, florestal e atos normativos, ou outros documentos, que orientam as ações de prevenção estrutural nas RPFGC, e sua efetividade, bem como da recolha, e destino final, da biomassa florestal residual decorrentes dessas ações.
- (4) As referências legislativas e regulamentares feitas neste relatório à AFN devem ser entendidas, após janeiro de 2012, **como feitas ao ICNF, IP** (doravante designado como ICNF), por força da sucessão na missão e atribuições desta entidade, conforme decorre do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro e Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho. As competências de autoridade competente para a conservação da natureza do ICNB, I.P., Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade, Instituto Público, transitaram para o ICNF.

¹ O Decreto-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro determinou que o ICNF, IP, iria prosseguir as atribuições do Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, I.P. (ICNB, I.P.) e da Autoridade Florestal Nacional (AFN), circunstância que foi operacionalizada com a publicação do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho.

1.2 ENQUADRAMENTO TEMÁTICO

- (5) Portugal é um dos países com maior área de floresta em relação à área total do território, que nos últimos 200 anos passou de 7 para 35,4 %. De acordo com o sexto, e último Inventário Florestal Nacional, que se reporta a 2010, a floresta portuguesa ocupa cerca de 3,15 milhões de hectares. Neste século a área de floresta decresceu a uma taxa de 0,3% por ano (Pereira, 2014²).
- (6) As florestas portuguesas ocupam 38% do território nacional e são maioritariamente propriedade privada, associada a prédios rústicos de reduzidas dimensões, com particular incidência nas regiões Centro e Norte³ (ENF, 2006), estimando-se a existência de aproximadamente quatrocentos mil proprietários (Sousa, 2011)⁴. Apenas 2,6% das florestas são administradas pelo Estado, a que correspondem as matas nacionais. Cerca de 86% da área florestada continental é propriedade privada (em contraste com a maioria dos países da União Europeia, onde o valor médio é de 60%) e aproximadamente 11% é propriedade comunal (Pereira, 2014). Por sua vez, dentro da área florestal privada, cerca de um quarto é industrial, ou seja, detida pelas empresas industriais do setor (Canadas e Novais, 2014)⁵.
- (7) O setor florestal possui uma inegável relevância económica e social em termos de produção industrial a nível nacional, e uma grande capacidade de dinamização socio-económica do comércio e serviços e outras actividades a montante e a jusante. A enorme perda de valor associada aos riscos de incêndio e riscos bióticos, encontra-se estimada em 1/3 da riqueza anual produzida pelas florestas. A redução destes riscos não só aumenta o valor anual produzido como influencia a percepção de risco dos agentes do setor (IESE, 2012)⁶.
- (8) Portugal foi, desde 1970 e nas últimas décadas, o país da Europa com maior proporção de área florestal ardida em cada ano, o que teve como consequência uma redução de área e produtividade florestal e constituindo um fator limitante para o investimento na floresta (Pereira, 2014).

² Pereira, J.S. (2014), O Futuro da Floresta em Portugal, FFMS, Lisboa.

³ Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 114/2006, de 15 de setembro, Estratégia Nacional das Florestas (ENF).

⁴ Sousa, C. (2011), Ingenium, Revista de Maio/Junho, Ordem dos Engenheiros (acessível em http://www.centrodabiomassa.pt/images/stories/documentos/Artigo_Ingenium.PDF).

⁵ Canadas, M.J., Novais, A. (2014); "Proprietários florestais, gestão e territórios rurais". *Análise Social*, 211, xlix (2.º), p. 346-381 (acessível em http://analisesocial.ics.ul.pt/?page_id=38).

⁶ IESE (2012), Estudo de Avaliação da Implementação da Estratégia Nacional para as florestas (ENF) – Relatório Final (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/icnf/docref/enf>).

- (9) “A forte incidência de incêndios florestais em praticamente toda a região mediterrânea, com especial destaque para o território continental português, tem sido relacionada com a quantidade de biomassa acumulada, na sequência do abandono dos usos tradicionais do território, assentes essencialmente, na trilogia agro-silvo-pastoril.” (Nunes *et al.*, 2014: p. 143-144)⁷.
- (10) O aumento do risco de incêndio meteorológico, associado aos cenários climáticos futuros, potencia o aumento da área ardida (Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, ENAAC, 2010⁸) o que, caso se concretize, agravará impactos ambientais tais como: a degradação da qualidade da água em linhas de água e barragens a jusante das áreas ardidas; maior exposição aos fenómenos erosivos e de desertificação devido a perda do coberto vegetal e ao aumento da escorrência superficial de água em detrimento da infiltração, o que também afeta o ciclo hidrológico e aumenta o fenómeno da desertificação; e a destruição de grandes áreas de *habitat*, pondo em causa a sobrevivência das espécies que dependiam dos seus recursos (ICNF, 2013⁹; Ferreira *et al.*, 2010¹⁰; CNCCD, 2013¹¹) e provocando uma degradação substancial das espécies florestais (IESE, 2011¹²), com os correspondentes impactos económicos e sociais.
- (11) Os espaços florestais, em particular os povoamentos florestais, contribuem de forma significativa para o sequestro e armazenamento de carbono (ICNF, 2013). Ao invés, os incêndios provocam o aumento das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e contribuem para as alterações climáticas, que não são exclusivamente de dióxido de carbono, mas de uma mistura de gases com efeitos nefastos, tais como o óxido nitroso, metano e compostos orgânicos não voláteis (IESE, 2011).
- (12) Aproximadamente 18,7 % da área de floresta do continente está integrada na rede nacional de áreas protegidas e 23% na Rede Natura 2000 (Pereira, 2014). Relativamente ao histórico dos incêndios florestais em áreas protegidas, a análise dos registos entre 1995 e 2013 mostra uma

⁷ Nunes *et al.* (2014), Principais causas dos incêndios em Portugal, *territorium* 21, 2014, p. 135-146.

⁸ RCM n.º 24/2010, de 1 de abril.

⁹ ICNF (2013), Relatório ENAAC, Adaptação das Florestas às Alterações Climáticas (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/ppf/resource/docs/alt-clima/rel-florest-enaac>).

¹⁰ Ferreira *et al.* (2010), Efeitos do fogo no solo e no ciclo hidrológico, 2010, in Ecologia do Fogo, Ed. Por Moreira *et al.*, ISAPress, Lisboa (acessível em http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/3894/1/REP-Ecologia_do_Fogo.Web.Lowresolution.pdf).

¹¹ CNCCD (2013), Programa de ação nacional de combate à desertificação - Proposta de Revisão e Alinhamento com a Estratégia 2008/2018, acessível em <http://www.icnf.pt/portal/naturaclaei/unccd-PT/pancd>.

¹² IESE (2011), Relatório de monitorização e avaliação do PNDFCI 2009-2010 (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/p-nac/pndfci-2009-2010-relatoriofinal-1>).

tendência decrescente no número de ocorrências de incêndio e uma oscilação nos valores da área ardida anualmente, que apresenta valores máximos nos anos de 2003, 2005 e 2010 (ICNF, 2013).

(13) Entre 2006 e 2010, a média anual da área ardida nos espaços florestais portugueses (povoamentos e matos) caiu para metade da média dos 25 anos precedentes. Todavia, a ocorrência de ondas de calor é suficiente para que ocorram de novo grandes incêndios (Pereira, 2014; ICNF, 2013¹³).

(14) Neste contexto, a prevenção estrutural, cujas ações são coordenadas pela AFN, atual ICNF, assente nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infraestruturização, assume um papel predominante, assente no planeamento e gestão da floresta em ações concertadas com a defesa contra incêndios, devendo a ênfase ser colocada (Silva, 1988¹⁴):

- a) Na organização do espaço rural e na gestão estratégica dos combustíveis florestais, criando espaços florestais mais resistentes aos fogos e menos dependentes das forças de combate;
- b) Na integração eficiente da gestão florestal com o combate, garantindo que os investimentos e opções silvícolas sejam eficazmente utilizados em caso de incêndio.

O aumento de investimento alocado à vigilância/deteção e combate aos fogos deverá assim ser acompanhado pelo aumento de investimento na sua prevenção (ICNF, 2013).¹⁵

(15) Neste âmbito releva a **construção e manutenção**¹⁶ (desenvolvimento/execução) da **rede primária de faixas de gestão de combustíveis (RPFGC)**, parcelas de território, estrategicamente localizadas, onde se garante a remoção total ou parcial de biomassa florestal, com o objectivo principal de reduzir o perigo de incêndio e constituir locais estratégicos, de condições favoráveis ao combate a grandes incêndios florestais.

¹³ Na página 48 consta que “Estima-se que, em 2012, a despesa afeta ao dispositivo de combate seja cerca de 8 vezes superior a despesa de prevenção (fontes: Diretiva Operacional nacional 2/2012 e valores do FFP e ProDer)”.

¹⁴ Silva, J. M. da, 1988. *Corta-fogos e outras práticas silvícolas de prevenção nos incêndios florestais*. Simpósio sobre a Floresta e o Ordenamento do Espaço de Montanha, UTAD/SPCF, Vila Real, p. 213-226.

¹⁵ Na página 48 consta que “Estima-se que, em 2012, a despesa afeta ao dispositivo de combate seja cerca de 8 vezes superior a despesa de prevenção (fontes: Diretiva Operacional nacional 2/2012 e valores do FFP e ProDer)”.

¹⁶ Para efeitos deste relatório, entende-se que as expressões desenvolvimento ou execução da rede primária se referem à sua construção e a manutenção.

(16) A importância fulcral de assegurar o desenvolvimento da RPFGC e o impacto negativo provocado por falhas nessa matéria estão patentes nos relatórios elaborados em 2012 e 2013, por despacho Ministerial, pelo Centro de Estudos de Incêndios Florestais da Universidade de Coimbra (CEIF-UC, respetivamente, dedicados aos incêndios de Tavira/São Brás de Alportel e Caramulo /Picões (CEIF-UC, 2012¹⁷; CEIF-UC¹⁸, 2013), e realçada nas respetivas recomendações).

Com efeito, a necessidade de aumentar os ha/ano sujeitos a gestão de combustíveis, que se encontra bastante abaixo do valor ideal, reforçando e tornando efetiva a prevenção estrutural é um desafio atual e cuja importância é reconhecida pelo ICNF¹⁹.

(17) Releva ainda a oportunidade de **conjuguar a gestão de combustíveis florestais e diminuição do risco de incêndio**, no âmbito da prevenção estrutural, com o aproveitamento da biomassa florestal daí resultante para produção de energia térmica ou elétrica, promovendo-se uma gestão florestal sustentável e o aumento da utilização de recursos energéticos endógenos e renováveis. A substituição da queima de combustíveis convencionais (dos mais poluentes como a nafta, fuelóleo e gasóleo a outros menos poluentes como o butano ou gás natural) por este tipo de biomassa poderá trazer também benefícios a nível ambiental, em particular pela diminuição da emissão de GEE.

¹⁷ CEIF-UC (2012), Relatório do Incêndio Florestal de Tavira/São Brás de Alportel, acessível em http://www.portugal.gov.pt/media/730414/rel_incendio_florestal_tavira_jul2012.pdf

¹⁸ CEIF-UC (2013), Os grandes incêndios florestais e incidentes mortais em 2013 http://www.portugal.gov.pt/media/1281135/Relat%C3%B3rio_IF2013_parte1.pdf

¹⁹ Apresentação sobre o PNDFCI, 2014, acessível em <http://dracaena.icnf.pt/EstudosDFCI/Documentacao/35/PNDFCI.pdf>.

1.3 ENQUADRAMENTO LEGAL

1.3.1 Planeamento da Defesa da Floresta contra incêndios

- (18) A **Estratégia Nacional para as Florestas (ENF)**, publicada na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 114/2006, de 15 de setembro²⁰, prevê como uma das suas seis linhas de ação estratégica, a componente A - Minimização dos riscos de incêndios e agentes bióticos, sendo um dos objetivos (A1) a Defesa da floresta contra incêndios (DFCI)²¹, objetivo que se mantém na versão atual da ENF, aprovada pela RCM n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro²².
- (19) O **Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI)**, aprovado pela RCM n.º 65/2006, de 26 de maio, pretende contribuir para a definição de uma estratégia e a articulação metódica e equilibrada de um conjunto de ações com vista a fomentar a gestão ativa da floresta, criando condições propícias para a redução progressiva dos incêndios florestais.
- (20) O Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado pelo Decretos-Leis n.ºs 15/2009, de 14 de janeiro, 17/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro e 83/2014, de 23 de maio²³, estabelece as medidas e ações estruturais e operacionais relativas à prevenção e proteção das florestas contra incêndios, a desenvolver no âmbito do **Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI)**.
- (21) De acordo com a interpretação do CEJUR, Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros e pelo DIGESTO, serviço integrado na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, a **Portaria n.º 35/2009, de 16 de janeiro** que regulamenta, organiza e determina a orientação na programação e as normas de funcionamento do **dispositivo de prevenção estrutural, designado por DIPE**²⁴, foi tacitamente revogada com a entrada em vigor dos Decretos-Leis n.º 7/2012, de 17 de janeiro e 135/2012, de 29 de Junho, a Portaria n.º 353/2012, de 31 de Outubro. Esclareça-se que os artigos 6.º e 9.º desta Portaria e os Despachos do ICNF n.ºs 287/2013, de 1 de fevereiro e 1122/2013, de 21 de maio fazem referencia a um dispositivo de prevenção estrutural no âmbito

²⁰ Com as retificações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 77/2006, de 14 de novembro.

²¹ As restantes cinco linhas de ação estratégicas consideradas na ENF são: Especialização do território; Melhoria da produtividade através da gestão florestal sustentável; Redução de riscos de mercado e aumento do valor dos produtos; Melhoria geral da eficiência e competitividade do sector; e Racionalização e simplificação dos instrumentos de política.

²² Que revogou a RCM n.º 114/2006.

²³ Doravante designado como Decreto-Lei n.º 124/2006.

²⁴ Cfr. n.º 1, do artigo 3.º, o DIPE é constituído pelas seguintes unidades: a) Unidade de Coordenação e Planeamento; b) Grupo de Analistas e Utilizadores de Fogo; c) Grupo de Gestores de Fogo Técnico; d) Corpo Nacional de Agentes Florestais; e) Estrutura de sapedores florestais contratualizada; f) Corpo Nacional de Inspectores de Sanidade Florestal. O n.º 2 prevê, ainda, que o DIPE pode integrar estruturas de entidade públicas ou privadas que se compatibilizem com os objectivos e a forma de organização previstos neste diploma.

- da defesa da floresta, à competências nesta área e à necessidade da sua implementação, encontrando-se o objeto da Portaria n.º 35/2009, a ser prosseguido por diversas unidades orgânicas do ICNF (*vide* anexo 1).
- (22) As **redes de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI)**, conforme decorre do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 124/2006, concretizam territorialmente, de forma coordenada, a infraestruturação dos espaços rurais decorrente da estratégia do planeamento de defesa da floresta contra incêndios.
- (23) As **comissões distritais e municipais de defesa da floresta contra incêndios (CDDFCI e CMDFCI)** são estruturas de articulação, planeamento e ação que têm como missão a coordenação de programas de defesa da floresta nesses níveis territoriais.
- (24) O ICNF está representado nessas comissões como Autoridade Florestal Nacional e como Autoridade competente em matéria de Conservação da Natureza, nesta última qualidade sempre que os concelhos/distritos integrem Áreas Protegidas, onde são vigentes os respetivos Planos de Ordenamento (POAP).
- (25) No âmbito dessas comissões devem ser elaborados os **Planos Distritais²⁵ e Municipais²⁶ de Defesa da Floresta contra Incêndios**, designados, respetivamente, por **PDDFCI e PMDFCI**, que concretizam o SDFCI.
- (26) Os instrumentos de gestão florestal, nomeadamente os **planos de gestão florestal (PGF)** e os **Planos Específicos de Intervenção Florestal (PEIF)**, devem explicitar não só as ações de silvicultura para defesa da floresta contra incêndios, incluindo as ações de gestão de faixas de combustíveis, e de infra-estruturação dos espaços rurais, mas também a sua integração e compatibilização com os instrumentos de planeamento florestal de nível superior²⁷.
- (27) As **faixas de gestão de combustível que se constituem como redes primárias (RPFGC)**, definidas no âmbito do planeamento distrital de defesa da floresta contra incêndios e obrigatoriamente integrados no planeamento municipal e local de defesa da floresta **devem ser declaradas de utilidade pública**, ficando qualquer alteração ao uso do solo ou do coberto vegetal **sujeita a**

²⁵ Devem ser elaborados de acordo com o Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) aprovado pelo Despacho n.º 4345/2012, de 27 março, seguindo o guia técnico de 2012 (disponível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dpci/Resource/doc/guia-tec-pmdfci-abril12>). Anteriormente a esta data vigorava a Portaria n.º 1139 de 25 de outubro de 2006, que continha uma estrutura tipo para o PMDFCI.

²⁶ Devem ser elaborados de acordo com o Regulamento aprovado pelo Despacho n.º 44/09, de 30 de Junho, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dpci/Resource/doc/reg-elab-pddfci-gc>).

²⁷ cfr. artigo 11º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

parecer vinculativo da Autoridade Florestal Nacional, sem prejuízo dos restantes condicionalismos legais²⁸.

- (28) Ressalta, ainda, a importância de assegurar, a nível nacional, um ordenamento florestal adequado e a promoção de uma **silvicultura preventiva**, que assegure as diversas funções da floresta, a sua produtividade, a proteção da biodiversidade e dos serviços de ecossistema e, em simultâneo, a sua defesa contra os incêndios (CNADS, 2010²⁹).
- (29) Neste sentido deve-se distinguir entre a silvicultura preventiva, aplicável a toda e qualquer gestão florestal, e a silvicultura a realizar no âmbito da construção e manutenção da infraestruturas próprias da **rede de defesa de floresta contra incêndios (RDFCI)**, na qual se inclui a rede primária (RPFGC).
- (30) Cumpre reportar que a presente ação não englobou a análise do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 124/2006, ou seja, a relação entre a silvicultura, e arborização e re-arborização, designadamente a coerência da sua implementação em conjugação com o regime jurídico aprovado por via do Decreto-Lei n.º 96/2013 de 19 de julho³⁰.

1.3.2 Gestão do Espaço Florestal

- (31) O Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de janeiro³¹, alterado pelos Decretos-Leis n.º 114/2010, de 22 novembro, n.º 96/2013, de 19 julho e n.º 27/2014, de 18 fevereiro, define o **regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal**, estabelecendo três níveis de planeamento:

- a) De âmbito regional ou supra municipal – **Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF)** (cfr. artigo 4º)³²;

²⁸ cfr. artigo 14º e 18º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

²⁹ Comentários do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) no âmbito da Consulta Pública sobre o LIVRO VERDE sobre a proteção das florestas e a informação florestal na ue: preparar as florestas para as alterações climáticas, 2010 (acessível em <http://www.cnads.pt/>).

³⁰ Diploma que estabelece o regime jurídico a que estão sujeitas, no território continental, as ações de arborização e re-arborização com recurso a espécies florestais

³¹ Este diploma veio revogar o Decreto-Lei n.º 204/99, de 9 de junho e o Decreto-Lei n.º 205/99, de 9 de junho que estabeleciam as normas, respetivamente, de elaboração, aprovação e construção dos PROF e dos PGF. De acordo com o referido Decreto-Lei n.º 204/99, em vigor à data da elaboração dos PROF existentes, os planos directores municipais (PDM) devem integrar, na primeira alteração a que são sujeitos, as normas constantes dos PROF.

³² Sobre a vigência, revisão e suspensão de normas do PROF, aplica-se o disposto na Portaria n.º 62/2011, de 2 de fevereiro, revogada pela Portaria n.º 78/2013, de 19 fevereiro (revisão PROF) e o Despacho n.º 782/2014, de 17 janeiro.

- b) De âmbito local e operacional – **Planos de Gestão Florestal (PGF)** de execução obrigatória (cfr. artigo 13º), designação que abrange os **Planos de Utilização de Baldios (PUB)**³³, e também os PGF das **Zonas de Intervenção Florestal (ZIF)**, das explorações florestais que pertençam ao Estado, e de privados, estes últimos quando de dimensão igual ou superior às definidas nos respetivos PROF³⁴.
- c) De resposta a constrangimentos específicos da gestão florestal (pragas, doenças, risco de incêndio, recuperação de solos e áreas degradadas, obras de correção torrencial) – **Planos Específicos de Intervenção Florestal (PEIF)** (cfr. artigos 16º e 17º).

(32) No que concerne à criação de **zonas de intervenção florestal (ZIF)**, bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e extinção, aplica-se o Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.º 15/2009 de 14 de Janeiro, 2/2011, de 6 janeiro e 27/2014, de 18 fevereiro.

A ZIF é definida como uma área territorial contínua e delimitada constituída maioritariamente por espaços florestais, submetida a um PGF e a um PEIF e gerida por uma única entidade (cfr. artigo 3º, q)), que visa garantir “uma gestão eficiente dos espaços florestais à escala da paisagem e uma aplicação coerente dos apoios públicos ao desenvolvimento florestal” (ICNF, 2012: p.4)³⁵.

(33) Às explorações florestais do Estado e comunitárias aplica-se, por norma, o **Regime florestal, total ou parcial**, regulado pelo Decreto 24/12/1901, Decreto 24/12/1903 e Decreto 11/07/1905. O Regime Florestal é total quando é aplicado em terrenos do Estado, por sua conta e administração, sendo comum a denominação dessas áreas como **Matas Nacionais (MN)**. No Regime Florestal Parcial, utiliza-se comumente a designação de **Perímetros Florestais (PF)** e são constituídos por terrenos baldios, autárquicos ou particulares.

(34) O esquema que a seguir se apresenta (Figura 1) pretende ilustrar sinteticamente o posicionamento dos diferentes instrumentos de planeamento e gestão florestal e de defesa da

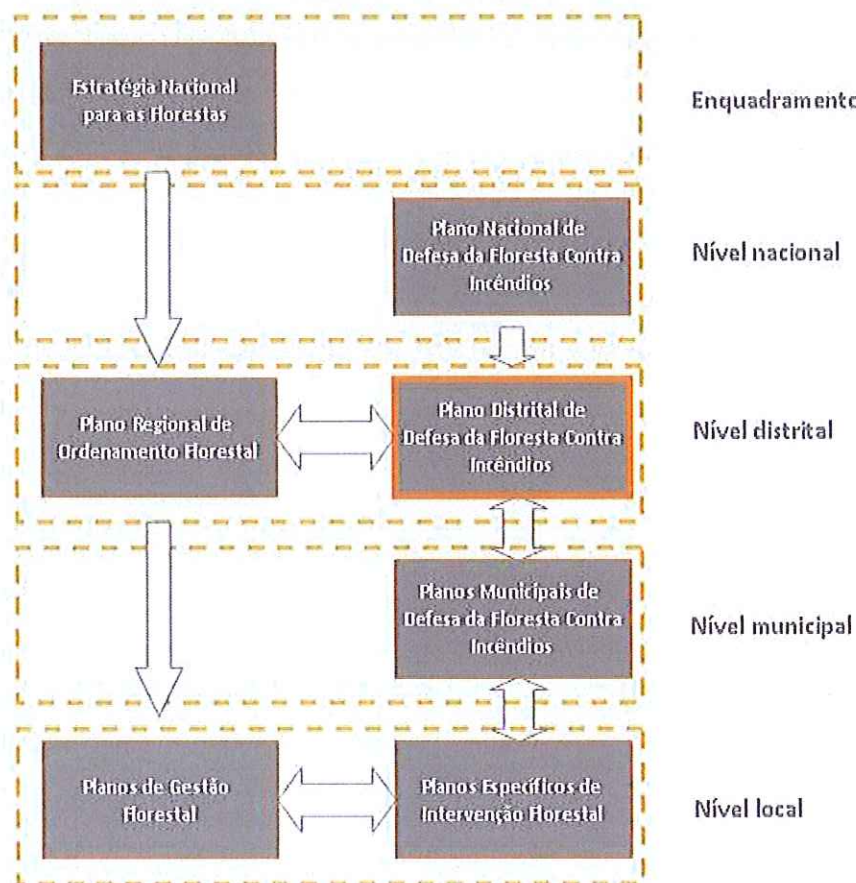
³³ Previstos nos artigos 6º a 8º da Lei nº 68/93 de 4 de setembro, alterada pela Lei nº 89/97, de 30 de julho (Lei dos Baldios).

³⁴ Até à alteração do Decreto-Lei nº 16/2009, de 14 de janeiro pelo Decreto-Lei nº 27/2014, de 18 fevereiro, os PGF também eram obrigatórios nas explorações florestais objeto de candidatura a fundos nacionais ou comunitários destinados à beneficiação e valorização florestal, produtiva e comercial, contudo esta disposição foi revogada com a referida alteração legislativa.

³⁵ ICNF (2012), Caracterização das Zonas de Intervenção Florestal – 3º Relatório de Progresso (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/gf/zif/sit-ger-inf#rel>).

floresta contra incêndios, nos diferentes níveis referidos e as relações que se devem estabelecer entre os mesmos.

Figura 1: Posicionamento dos diversos instrumentos de planeamento nos diferentes níveis de DFCI



Fonte: PDDFCI de Portalegre, Plano de Ação

1.3.3 Gestão da Biomassa Florestal residual

- (35) A **gestão dos combustíveis** integra-se no conjunto de ações a implementar no âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios, assumindo particular relevância nas medidas de silvicultura que se realizam para reduzir o risco de ocorrência de incêndios florestais.
- (36) A **Estratégia Nacional das Florestas (ENF)**, aprovada pela RCM n.º 114/2006, de 15 de setembro, designa como meta a utilização anual para energia, até 2012, de 2 milhões de toneladas de biomassa, resultantes das operações de silvicultura preventiva.
- (37) O **Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)** de 2006 (atualizado em 2007 com novas metas)³⁶ e o PNAC que deverá vigorar entre 2013 e 2020 (PNAC 2020)³⁷, define a estratégia nacional para o controlo e redução das emissões de gases de efeitos de estufa (GEE). Este Programa procura quantificar o esforço de mitigação das emissões necessárias para o cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Protocolo de Quioto e da União Europeia (EU), identificando as responsabilidades setoriais, e em particular as do setor florestal, incluindo a valorização energética da biomassa florestal.
- (38) A RCM n.º 20/2013, de 10 de abril, que aprova o **Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética** para o período 2013 -2016 (PNAEE 2016) e o **Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis** para o período 2013 -2020 (PNAER 2020), prevê a aposta nas energias renováveis, também através da utilização da biomassa florestal como combustível, promovendo-se a proteção do ambiente e a diminuição da dependência energética externa do nosso país. Tal objetivo transitou da RCM n.º 29/2010, de 15 de abril, que aprovou a estratégia para a energia com o horizonte de 2020 (ENE, 2020), revogada por aquela Resolução.
- (39) Neste contexto, o Decreto-Lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 179/2012, de 3 de agosto, estabelece as medidas destinadas a promover a **produção e o**

³⁶ Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 4 de janeiro.

³⁷ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2010, de 26 de novembro, que determina a elaboração do PNAC 2020 estabelece que este deve: Consolidar e reforçar as políticas, medidas e instrumentos de carácter sectorial previstos no PNAC 2006 e Novas Metas 2007; Definir novas políticas, medidas e instrumentos com o objetivo de limitar as emissões dos sectores não CELE; Prever as responsabilidades sectoriais, o financiamento e os mecanismos de monitorização e controlo. O PNAC 2020 deverá ser elaborado e aprovado até 31 de dezembro de 2012. (informação constante em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=117&sub3ref=302>, a 21.08.2014).

aproveitamento de biomassa, para garantir o abastecimento das centrais dedicadas de biomassa florestal.

- (40) Com este objetivo, impôs-se condições aos promotores destas centrais que contemplem a promoção de fontes de biomassa florestal que permitam atingir, no prazo de 10 anos, 30 % do abastecimento das necessidades de biomassa florestal, incluindo, nomeadamente: a) Biomassa florestal residual; b) Agrícola e agro-industrial; c) Biomassa oriunda de resíduos; e d) A instalação de culturas energéticas dedicadas. As medidas adotadas deverão ser reportadas ao ICNF, como Autoridade Florestal Nacional.
- (41) Ainda neste âmbito, a **Assembleia da República recomendou ao Governo**, através, respetivamente, das Resoluções n.º 69/2012 e n.º 70/2012, ambas de 10 de maio, um conjunto de medidas que promovam a **utilização e valorização da biomassa florestal** como contributo para a gestão sustentável das florestas e como prevenção da ocorrência de incêndios florestais e de valorização energética da biomassa.
- (42) Mais recentemente, em 12 de junho de 2014, foi publicada a Resolução n.º 51/2014, que **recomenda também ao Governo** a adoção de medidas com vista a assegurar maior eficácia no âmbito da prevenção e combate aos fogos florestais, em particular “Apresentar um estudo de avaliação sobre a valorização da biomassa florestal, numa perspetiva de utilização integrada de um recurso endógeno enquadrável na estratégia 2020, a elaborar pelo Ministério da Agricultura e do Mar e pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia”.

2. METODOLOGIA

(43) A presente ação de inspeção tem como referência o âmbito territorial definido pela NUTS II³⁸.

Para cada uma das unidades territoriais definidas na NUTS II foi selecionada uma área protegida, incluída na Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), tendo sido utilizado como primeiro critério de seleção o cálculo da percentagem total de território percorrido por incêndios entre 2009 e 2013 em cada área integrada na RNAP³⁹ (sem prejuízo da avaliação no âmbito da ação de inspeção incidir nos anos 2012 e 2013).

(44) Para além do critério da distribuição espacial da área ardida, foi considerado outro referente à sobreposição de território abrangido pelo Regime Florestal (Perímetros Florestais e Matas Nacionais) e áreas que tivessem sido atingidas por incêndios.

(45) Verificou-se, no entanto, que a ocorrência de incêndios durante este período incidiu nas NUTS II Norte e Centro, pelo que para as NUTS II Lisboa, Alentejo e Algarve não se verificava a conjugação dos dois critérios de seleção. Assim, a seleção das áreas protegidas nestas NUTS II teve como critério a existência de território abrangido pelo Regime Florestal (Perímetros Florestais (PF) e Matas Nacionais (MN)).

(46) Selecionadas as áreas protegidas⁴⁰ alvo da ação da inspeção, procedeu-se à seleção de um Município por cada área protegida através da integração da informação disponibilizada pelo ICNF, e já tratada, referente à área ardida anualmente no período compreendido entre 2009 e 2013, da distribuição espacial dos perímetros florestais no território nacional e rede nacional de áreas protegidas (RNAP).

(47) Esta informação foi tratada em ambiente SIG⁴¹ para a definição à escala municipal das áreas alvo e obedeceu à seguinte sequência de análise:

- a) Seleção das áreas em regime florestal que integram áreas protegidas;

³⁸ Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (Nível II) – Norte, Centro, Alentejo, Lisboa, Algarve, de acordo com o anexo 1 do Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro.

³⁹ A seleção incidiu nas áreas protegidas com maior percentagem de área total ardida.

⁴⁰ Parque Natural do Alvão (Norte), Parque Natural da Serra da Estrela (Centro), Parque Natural de Sintra-Cascais (Lisboa), Parque Natural da Serra de São Mamede (Alentejo) e Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (Algarve).

⁴¹ Foi utilizado o software ArcGIS 10, nomeadamente o interface ArcMap, licenciado e em uso nesta Inspeção Geral.

- b) Interseção das áreas em regime florestal selecionadas com as áreas ardidas, por ano, entre 2009 e 2013 (cálculo da área ardida total em regime florestal integrado em áreas protegidas por cada ano entre 2009 e 2003) e posterior fusão dos resultados, obtendo-se a área total de regime florestal ardida entre 2009 e 2013;
- c) Seleção dos Municípios que intercetam limites de áreas protegidas;
- d) Interseção da área ardida em regime florestal entre 2009 e 2013 com os municípios selecionados;
- e) Identificação dos Municípios com maior área de regime florestal ardido.

(48) Como resultado reporta-se que o âmbito territorial da ação será circunscrito aos Municípios de Vila Real (distrito de Vila Real), Seia (distrito da Guarda), Sintra (distrito de Lisboa), Portalegre (distrito de Portalegre), e Vila do Bispo (distrito de Faro), que integram, respetivamente, os Parques Naturais do Alvão, Serra da Estrela, Sintra-Cascais, São Mamede e Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.

(49) Para os Municípios de Sintra, Portalegre e Vila do Bispo, não se tendo verificado a existência de áreas em regime florestal ardidas nestes período, aplicou-se o critério da representatividade a este território especificamente abrangido pelo regime florestal, respeitando o âmbito territorial definido pela NUTS II.

(50) De modo a atingir os objetivos descritos em 1.1, o plano desta ação envolveu ainda a construção dos seguintes procedimentos genéricos, que implicam, por sua vez, níveis diferentes de intervenção, a saber:

- a) Recolha e análise da legislação aplicável à gestão florestal, defesa da floresta contra incêndios, recolha e valorização de biomassa residual florestal, incluindo o estudo de bibliografia, atos normativos e documentos disponíveis nos sítios da internet de diversas entidades, em particular do ICNF;
- b) Identificação dos PROF, PGF, PEIF, PDDFCI, PMDFCI, PDM e POAP incidentes no âmbito territorial da ação;
- c) Identificação cartográfica e análise das redes primárias de faixas de gestão de combustível nos PDDFCI e PMDFCI e análise das ações de silvicultura previstas e restrições legalmente aplicáveis.



- d) Análise da compatibilidade dos requisitos descritos no parágrafo anterior com as disposições dos PROF, PGF, PEIF e PDM, que incidem na mesma área territorial, e sua avaliação em função do enquadramento normativo vigente.
- e) Análise da declaração de utilidade pública dos terrenos afetos às redes primárias de faixas de gestão de combustíveis e conexão com o regime florestal, no âmbito da legislação aplicável;
- f) Caracterização da ação desenvolvida pelo ICNF, como autoridade florestal nacional e autoridade competente em matéria de conservação da natureza, considerando o planeamento, construção e respetiva monitorização/avaliação, no âmbito das competências de prevenção estrutural, em matéria de gestão de combustíveis na rede primária, incluindo a sua participação nas Comissões Distritais e Municipais da Defesa da Floresta Contra Incêndios, considerando a legislação em vigor.
- g) Caracterização das competências e ação desenvolvida pelo ICNF, como autoridade florestal nacional, considerando o planeamento, construção e respetiva monitorização/avaliação, no âmbito da promoção da recolha e valorização da biomassa florestal residual, e sua avaliação, face à legislação aplicável.

(51) Para o efeito foram contactados e recolhida a informação relevante, caso geral presencialmente, pela equipa de inspeção, junto dos serviços centrais do ICNF e respetivos Departamentos de Conservação da Natureza e Floresta (DCNF), e outras entidades, em particular:

- a) Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) e Equipas de Sapadores Florestais (ESF);
- b) Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), na matéria referente à estratégia de promoção e utilização da biomassa florestal (residual) para produção de energia elétrica e calor; e
- c) Autoridade do ProDer – Programa de Desenvolvimento Rural e IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, na matéria referente às candidaturas, e ao respetivo procedimento, realizadas no âmbito da ação 2.3.1 “Minimização de Riscos”, subação 2.3.1.1 “Defesa da Floresta Contra Incêndios”.
- d) Centro de Biomassa para a Energia (CBE), associação de direito privado sem fins lucrativos, dotada de Utilidade Pública, cuja finalidade é promover a utilização de biomassa para a produção de energia.



- e) Centro de Investigação em Ciências do Ambiente e Empresariais do Instituto Superior Dom Afonso III (INUAF-CICAE), entidade que coordena o Projeto PROFORBIOMED, que pretende promover as energias renováveis nas regiões mediterrâneas através do uso da biomassa florestal como fonte de energia, no que concerne à silvicultura preventiva, recolha da respetiva biomassa florestal residual e seu encaminhamento para valorização na região do Algarve.

Com vista à prossecução da ação de inspeção realizaram-se reuniões de articulação, recolha e análise de informação e documentação com as entidades indicadas, tendo sido possível a deslocação a locais onde a rede primária havia sido executada, por iniciativa dos GTF das Terras do Infante, de Portalegre e de Seia e dos DCNF do Alentejo e do Centro.

Salienta-se a estreita e pronta colaboração e a disponibilidade manifestada por todas as entidades contactadas, com especial destaque para o ICNF, que contribuíram de forma determinante para a concretização da presente ação.

(52)O relatório condensa no ponto 1. os objetivos e enquadramento da ação de inspeção e no ponto 2 a sua metodologia. No ponto 3. expõe-se os principais factos apurados em matéria de atribuições do ICNF, incluindo as partilhadas com outras entidades. Seguem-se as conclusões, recomendações e propostas, respetivamente, nos pontos 4. 5. e 6..

O presente documento, enquanto projecto de relatório, foi sujeito a contraditório, tendo sido facultados 15 dias úteis, nos termos do Código de Procedimento Administrativo (CPA) e do Regulamento do Procedimento de Inspeção⁴², para pronúncia do ICNF, da DGEG, do IFAP, das CMDFCI e das Câmaras Municipais (GTF). Os ofícios em resposta ao contraditório, do ICNF, da DGEG, da Autoridade do ProDer, dos Municípios de Vila Real e Sintra e dos GTF de Portalegre e Terras do Infante, constam no anexo 46, tendo o texto do Relatório sido alterado, sempre que se considerou justificado, conforme análise constante da matriz de ponderação anexa a Informação Interna, também incluída no Anexo 46. Destaque-se que não obstante não serem efetuadas Recomendações à Autoridade do ProDer, esta entidade manifestou que tomará em consideração as recomendações efetuadas no âmbito da ação similar no PDR 2014-2020.

⁴² Despacho n.º 15171/2012, de 26 novembro.

3. SÍNTESE DA AVALIAÇÃO

3.1. As atribuições do ICNF na coordenação da prevenção estrutural

3.1.1 A avaliação da Estratégia Nacional da Floresta (ENF)

(53) A ENF, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro, tem como uma das suas seis componentes, a componente A - Minimização dos riscos de incêndios e agentes bióticos, sendo um dos seus objetivos (A1) a **Defesa da floresta contra incêndios (DFCI)**, que integra três eixos:

- a) A1.1 — Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI), no qual se inclui o aumento da resiliência do território aos incêndios florestais, a redução da incidência dos incêndios e a melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios.
- b) A1.2 — Gestão de combustíveis através do pastoreio;
- c) A1.3 — Aumento do valor dos produtos florestais através do aproveitamento de biomassa para energia.

(54) A ENF integra uma matriz de responsabilidades e indicadores (MRI) que deve ser avaliada a cada três anos pela AFN/ICNF, incluindo recomendações sempre que se justifique⁴³. Em julho de 2012, foi apresentada a primeira avaliação, a cargo de entidade externa, o IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Em 2013 o ICNF publicou o relatório “Avaliação da estratégia nacional para as florestas – resultados e propostas” (ICNF, 2013a)⁴⁴.

(55) Desta Estratégia, e para o âmbito da presente ação de inspeção, consideraram-se relevantes os indicadores referentes aos **objetivos A.1.1 e A.1.3 da componente A/A1 da ENF**, cuja avaliação decorrente daqueles documentos se apresenta no **Quadro 1**.

⁴³ Cfr. pontos 3.8.1 e 3.8.2 da ENF.

⁴⁴ O documento pretendeu analisar e retirar conclusões sobre os resultados do estudo de avaliação da ENF, elaborado por entidade externa e datado de julho de 2012 (acessíveis em <http://www.icnf.pt/portal/icnf/legisl/legislacao/leg2013/avaliacao-da-estrategia-nacional-para-as-florestas-2013-resultados-e-propostas-15-02-2013-icnf>).

Quadro 1 – MRI- Indicadores referentes às medidas A1.1 e A.1.3 da ENF

Componente	Objetivo/Medidas	Indicador	Ponto de situação do indicador
A - Minimização dos riscos de incêndios e agentes bióticos A.1 – PNDFCI	A.1.1 - Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais	Em 2012: toda a rede de defesa da floresta contra incêndios está delineada	20.500 ha de rede primária planeada Nota: no final de 2011, a rede primária da Região Norte ainda não tinha sido aprovada pela AFN
		Em 2012: 25 mil hectares de rede primária tiveram intervenção de redução de combustíveis e foi contratualizada a sua manutenção	Taxa de realização: 25,9% (ProDeR - 53 projetos aprovados, intervenção em 6.464 ha (2010). Não se conhece a taxa de realização em 2011.
	A.1.3 - Aumento do valor dos produtos florestais através do aproveitamento de biomassa para energia	Até 2012 entrarão em funcionamento centrais de biomassa com uma potência instalada de 250 MW	Taxa de realização: 42,4% (final de 2011)
		Criação em 2006 de um Observatório para a monitorização do aproveitamento da biomassa para a energia	Não realizado ⁴⁵

Fontes: IESE (2012), Estudo de avaliação da implementação da estratégia nacional para as florestas (ENF); ICNF (2013a), Avaliação da estratégia nacional para as florestas – resultados e propostas.

(56) Os resultados apurados no **objetivo A.1.1** revelam o seguinte:

- a) Até ao final de 2011 a **delimitação** da rede **primária** só não havia ainda sido aprovada na região Norte.
- b) No que concerne à **construção ou manutenção da rede primária**, a taxa de realização apresenta um valor de **29%** face aos do total de hectares de rede primária contabilizados (25 mil). Não obstante, a **avaliação** foi efectuada unicamente por via da informação obtida sobre as intervenções sujeitas ao **programa ProDer** - Programa de Desenvolvimento Rural, não existindo informações sobre os projetos aprovados após 2010.

⁴⁵ Não obstante ter sido celebrado um protocolo de colaboração entre a DGEG, o CBE e a AFN para a monitorização das actividades associadas ao aproveitamento da biomassa florestal, a operacionalização do Observatório não se concretizou (IESE, 2012: p. 130).

- (57) Sobre o eixo A.1.3, foi apurado que este se encontra numa fase muito precoce, quer em termos de gestão de combustíveis, no âmbito da silvicultura preventiva e da exploração florestal com essa finalidade, quer em termos de organização do mercado de biomassa. Não obstante ter sido celebrado um protocolo de colaboração entre a DGEG, o CBE e a AFN para a monitorização das actividades associadas ao aproveitamento da biomassa florestal, a operacionalização do Observatório não se concretizou (IESE, 2012: p. 130)
- (58) Relate-se, ainda, a constatação do ICNF (2013a) que dos 55 indicadores da MRI, 33, ou seja cerca de 29%, não foram avaliados de forma completa, e 11% não foram objeto de avaliação, por falta da informação de base.
- (59) De igual modo, o relatório do IESE (2012) relata dificuldades na avaliação das Medidas, decorrentes da informação disponibilizada, que se encontra desatualizada, inviabilizando o apuramento das realizações físicas das entidades integrantes do Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios⁴⁶.
- (60) A Atualização da Estratégia Nacional para as Florestas, proposta pelo ICNF, esteve em consulta pública em maio de 2014. Com os contributos recolhidos foi elaborada, pelo ICNF, uma proposta de atualização da ENF, remetida à Tutela. A nova ENF foi aprovada e publicada por via da RCM n.º6-B/2015, de 4 de fevereiro.

3.1.2. A avaliação do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI)

- (61) O PNDPCI aprovado pela RCM n.º 65/2006, de 26 de maio, é um plano plurianual, de cariz interministerial, submetido a avaliação bianual, e onde se pretende criar as bases para operacionalizar a política e as medidas para a defesa da floresta contra incêndios inscritas na ENF. O relatório da última, e terceira, avaliação do PNDPCI (à data de junho de 2014), elaborado pela mesma entidade externa que avaliou a ENF, o IESE, reporta-se ao biénio 2009-2010 e foi publicado em 2011⁴⁷.
- (62) No capítulo 4 estipula-se a obrigatoriedade de recorrer a entidade externa ao SNDPCI para a avaliação do PNDPCI. O ICNF facultou a esta Inspeção-Geral o Caderno de Encargos, para a

⁴⁶ Na pag. 5 (IESE, 2012) pode ler-se ""No seu conjunto, o perfil de informação disponibilizada não permite avaliar integralmente o grau de concretização das actividades/dos objectivos do Plano, na medida em que parte da informação sistematizada e à qual a Equipa de Avaliação teve acesso, se encontra desactualizada não viabilizando uma aplicação cabal do grau e qualidade de algumas das realizações físicas da responsabilidade das várias partes integrantes do Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDPCI)""

⁴⁷ IESE (2011), Monitorização e avaliação do plano nacional de defesa da floresta contra incêndios 2009/2010 - relatório final (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/p-nac/pndfci-2009-2010-relatoriofinal-1>).

avaliação do PNDFCI, Ajuste Direto N.º 67/AD/ICNF/SEDE, nos termos da alínea a) do n.º 1 do Artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, para o período de avaliação de 2006 a 2012, incluindo a monitorização da sua execução no biénio 2011/2012. Informou, ainda, já ter ocorrido a adjudicação deste estudo de avaliação ao IESE (ICNF, 2014: p. 26)⁴⁸ (vide Anexos 2 e 3).

(63) O PNDFCI assenta em três domínios prioritários de intervenção: 1. Prevenção estrutural, 2. Vigilância e 3. Combate. Para alcançar os objetivos, ações e metas nesses domínios preconiza-se uma atuação articulada em **cinco eixos estratégicos**⁴⁹.

(64) De entre estes destacam-se 2 eixos (o 1.º e o 3.º) como relevantes para a ação de inspeção a empreender, bem como os seguintes objetivos estratégicos e operacionais a estes associados:

a) **1.º eixo estratégico:** “Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais”

a. **Objetivo estratégico:** “Promover a gestão florestal e intervir preventivamente em áreas estratégicas, designadamente povoamentos florestais com valor económico, maciços arbóreos de relevante interesse natural e paisagístico, habitats naturais protegidos, bem como todas as áreas integradas em matas nacionais, perímetros florestais, áreas protegidas e classificada”

i. **Objetivo operacional:** “Criar e aplicar orientações estratégicas para a gestão das áreas florestais”

ii. **Objetivo operacional:** Definir as prioridades de planeamento e construção das infra-estruturas de DFCI face ao risco

iii. **Objetivo operacional:** Implementar programa de redução de combustíveis

b) **3.º eixo estratégico** “Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios”

a. **Objetivo estratégico:** “Melhoria dos meios de planeamento, previsão e apoio à decisão”

i. **Objetivo operacional:** Integrar e melhorar dos meios de planeamento, previsão e apoio à decisão disponíveis

⁴⁸ Relatório do ICNF para a Comissão de Agricultura e Mar (CAM), julho de 2014.

⁴⁹ 1.º. Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais; 2.º. Redução da incidência dos incêndios; 3.º. Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios; 4.º. Recuperar e reabilitar os ecossistemas; 5.º. Adaptação de uma estrutura orgânica e funcional eficaz.

(65) Nos quadros seguintes, de 2 a 5, sistematizam-se os resultados da avaliação dos indicadores constantes do PNDFCI associados aos objetivos operacionais, englobados nos objetivos estratégicos, mencionados nos parágrafos anteriores, realizada pelo IESE:

Quadro 2 – 1º Eixo, Objetivo estratégico “Promover a gestão florestal e intervir preventivamente em áreas estratégicas”:
Objetivo operacional: Criar e aplicar orientações estratégicas para a gestão das áreas florestais

Ação a desenvolver	Indicadores/Metas	Elementos referentes à construção
Adopção do modelo ZIF como referência para a introdução de princípios e estratégias de DFCI, canalizando para esta Ação os recursos financeiros existentes	Mais de 50 mil hectares por ano. 500 mil hectares em 2012.	Até ao final de 2010, a criação de ZIF abrangeu uma superfície total de 589.451 ha, estando formalmente constituídas 129 ZIF. A taxa de construção tem mantido um bom ritmo, sendo que a meta definida para 2012 foi ultrapassada. A operacionalização destas zonas tem encontrado dificuldades com o abandono de um número importante de ZIF (das 198 ZIF constituídas, apenas 129 se encontra em funcionamento, representando uma taxa de reprovação/cancelamento de 35%).
Rever e actualizar o “Manual de Silvicultura para a Prevenção de Incêndios”	A realizar em 2007 – responsabilidade AFN	Não realizada.
Aumentar as áreas com gestão activa, promovendo a introdução dos princípios de DFCI e das melhores práticas silvícolas no terreno	Áreas do domínio privados do Estado: Em 2007, 25 mil hectares com PGF. Em 2009, todas as áreas florestais com PGF. Áreas comunitárias: Em 2007, 50 mil hectares com PGF Em 2009, 200 mil hectares com PGF Em 2012, toda a área sujeita a PGF. Áreas privadas: Em 2009, 250 mil hectares com PGF. Em 2012, a área com PGF ultrapassa os 500 mil hectares.	Áreas do domínio privado do Estado: até 31.10.2010, estavam aprovados ou em análise 39 PGF, os quais abrangiam 63.582 ha, correspondendo a cerca de 45% da meta definida para 2009. Áreas comunitárias (baldios): até 31.12.2010, estavam aprovados ou em análise 69 PGF, os quais abrangiam 128.906 ha, correspondendo a cerca de 28% da meta definida para 2012. Áreas privadas: até 31.10.2010, estavam aprovados ou em análise 738 PGF, os quais abrangiam 282.109 ha, correspondendo a 56,4% da meta prevista para 2012.

Fontes: IESE (2011: p. 29); RCM n.º 65/2006, de 26 de maio

Quadro 3 - 1º Eixo, Objetivo estratégico "Promover a gestão florestal e intervir preventivamente em áreas estratégicas",
Objetivo operacional: Definir as prioridades de planeamento e construção das infra-estruturas de DFCI face ao risco

Acção a desenvolver	Indicadores/Metas	Elementos referentes à construção
Operacionalizar a acção das CMDFCI	As CMDFCI reúnem 4 vezes por ano, acompanhando a operacionalização/construção do respectivo PMDFCI. Até final de 2006, todas as CMDFCI adoptaram o quadro de indicadores municipais.	As CMDFCI constituídas cobrem a quase totalidade do território continental. Estas Comissões reúnem diversas vezes por ano e, entre outras matérias, acompanham a construção e atualizam o respectivo PMDFCI. Não se conhece o nível de adopção do quadro de indicadores municipais mas, por princípio, todas as CMDFCI que tenham elaborado o PMDFCI, adoptaram esses mesmos indicadores.
Apoiar a actividade dos Gabinetes Técnicos Florestais	Avaliação do desempenho dos GTF em 2006. DGRF estabelece, em 2006, uma organização que possibilite a valorização da proximidade com os GTF e CMDFCI. Em 2006, pretende-se que 184 Municípios disponham de PMDFCI em fase de implementação; em 2009, 216; e, em 2012, o sistema esteja em funcionamento pleno em 278 Municípios.	Criação do Gabinete de Apoio aos Gabinetes Técnicos Florestais no seio da AFN. Até ao final de 2010, praticamente todos os Municípios dispunham de GTF e PMDFCI , considerando-se que o sistema se encontra em pleno funcionamento.

Fontes: IESE (2011: p. 30 e 37); RCM n.º 65/2006, de 26 de maio

Quadro 4 - 1º Eixo, Objetivo estratégico "Promover a gestão florestal e intervir preventivamente em áreas estratégicas"
Objetivo operacional: Implementar programa de redução de combustíveis

Acção a desenvolver	Indicadores/Metas	Elementos referentes à construção
Criar redes de gestão de combustível, através da redução parcial ou total da vegetação em faixas e parcelas estrategicamente localizadas para a defesa de pessoas e edificações e de povoamentos florestais	Em 2006, a rede primária é delineada para 20% do território; em 2009, para 60% e em 2012 deverá estar concluída. Para a instalação prevê-se uma construção de 1.5 mil hectares, em 2006; 10 mil, até 2009 e 25 mil hectares, no fim de 2012.	Sem informação suficiente ⁵⁰ .
Desenvolver um programa de fogo controlado em ações preventivas, reduzindo os factores que favorecem a propagação dos incêndios	Até 2012, formação e credenciação de 20 técnicos por ano e capacitação de 80% das Equipas de Sapadores Florestais na utilização desta técnica.	Ações de formação em fogo controlado; Participação em ações de fogo controlado: A informação disponibilizada não permitiu processar elementos referentes à execução destas metas.

Fontes: IESE (2011: p. 31); RCM n.º 65/2006, de 26 de maio

⁵⁰ Segundo o Relatório de Avaliação do PNDFCI, a informação disponibilizada não permitiu processar elementos referentes à construção desta meta.

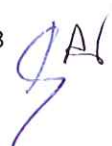
Quadro 5 - 3º Eixo, Objetivo estratégico “Melhoria dos meios de planeamento, previsão e apoio à decisão”
Objetivo operacional: Integrar e melhorar dos meios de planeamento, previsão e apoio à decisão disponíveis

Acção a desenvolver	Indicadores/Metas	Elementos referentes à construção
Criação de um sistema de gestão da informação dirigido para tudo o que respeita aos PMDFCI e outras acções de silvicultura preventiva, infra-estruturas, a inventariação de meios (equipamentos, recursos humanos, etc.).	A desenvolver e consolidar até ao termo de 2006.	Introdução de melhorias significativas no Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais (SGIF).
Estudar as condições meteorológicas que potenciam grandes incêndios, a eficácia das medidas de gestão de combustível aplicadas e as táticas de supressão usadas, para daí melhorar as práticas quer na infra-estruturação, quer nos recursos e táticas usadas na pré-supressão e na supressão.	Apresentação anual de relatórios.	Sem informação.

Fontes: IESE (2011: p. 43); RCM n.º 65/2006, de 26 de maio

(66) Da análise dos quadros anteriores temos em síntese que, em 2011, e no âmbito da avaliação do PNDFCI 2009-2010:

- a) Apesar da meta definida para a criação das ZIF ter sido ultrapassada, cerca de 35% destas não se encontravam em funcionamento (*vide* quadro 2);
- b) O “Manual de Silvicultura para a Prevenção de Incêndios” ainda não se encontrava revisto nem atualizado (*vide* quadro 2).
- c) No que respeita à elaboração de PGF, no final de 2010, havia-se atingido 45% da meta definida para 2009 para as áreas do domínio privado do Estado, 28% da meta definida para 2012 relativa às áreas comunitárias e 56,4% da meta prevista para 2012 nas áreas privadas (*vide* quadro 2);
- d) As CMDFCI encontram-se em pleno funcionamento em todo o território nacional, dispendo de PMDFCI e do apoio de Gabinetes Técnicos Florestais (*vide* quadro 3);
- e) Apesar da introdução de melhorias significativas no SGIF, não foi possível apurar, por falta de informação de base, o ponto de situação relativo aos relatórios sobre a eficácia das medidas de gestão de combustível aplicadas e as táticas de supressão usadas, o nível de adopção do quadro de indicadores municipais pelas CMDFCI, os dados



referentes à delimitação e criação da rede primária a nível nacional e a realização de formação e ações de fogo controlado (*vide* quadro 4 e 5).

3.1.3. O Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDFCI)

(67) O SNDFCI, definido por via do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, operacionaliza o PNDFCI. Incumbe à Autoridade Florestal Nacional, atual ICNF, a coordenação das ações de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infra-estruturação⁵¹.

3.1.3.1. O DIPE e o PNPE

(68) A Portaria n.º 35/2009, de 16 de janeiro, regulamentou, organizou e determinou a orientação na programação e as normas de funcionamento do dispositivo de prevenção estrutural, designado por DIPE, na dependência do AFN, até à sua revogação pelos Decretos-Leis n.º 7/2012, de 17 de janeiro e 135/2012, de 29 de junho e Portaria n.º 353/2012, de 31 de outubro (*vide* Anexo 1).

Não obstante, no âmbito do desenvolvimento do DIPE, atualmente a cargo do Departamento de Áreas Classificadas Públicas e de Proteção Florestal do ICNF, não se considera afastada a necessidade de um programa de prevenção estrutural de âmbito nacional, conforme previsto no artigo 2.º da Portaria 35/2009, no âmbito do qual a Assembleia da República, através da Resolução n.º 51/2014, de 12 de junho, recomenda a aprovação de uma diretiva nacional de prevenção florestal.

(69) O PNPE constitui-se como um documento orientador da atividade de gestão florestal e de defesa da floresta que desenvolve a ENF e o PNDFCI, sendo a sua aprovação precedida de audição e participação dos agentes florestais⁵².

⁵¹ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro.

⁵² Conforme artigo 2.º da Portaria n.º 35/2009, de 16 de janeiro.

3.1.3.2. A Rede de Defesa da Floresta Contra Incêndios (RDFCI) e sua regulamentação

(70) A RDFCI integra as componentes relativas às redes de faixas de gestão de combustível⁵³, os mosaicos de parcelas de gestão de combustível⁵⁴, a rede viária florestal⁵⁵, a rede de pontos de água⁵⁶, a rede de vigilância e deteção de incêndios⁵⁷ e a rede de infra-estruturas de apoio ao combate⁵⁸.

(71) As faixas de gestão de combustível constituem redes primárias, secundárias e terciárias, tendo em consideração as funções que podem desempenhar, designadamente⁵⁹:

- a) Diminuição da superfície percorrida por grandes incêndios, permitindo e facilitando uma intervenção direta de combate ao fogo;
- b) Redução dos efeitos da passagem de incêndios, protegendo de forma passiva vias de comunicação, infra-estruturas e equipamentos sociais, zonas edificadas e povoamentos florestais de valor especial;
- c) Isolamento de potenciais focos de ignição de incêndios.

(72) As redes primárias de faixas de gestão de combustível (RPFGC), de interesse distrital, cumprem todas as funções referidas no número anterior e desenvolvem-se nos espaços rurais⁶⁰.

(73) Ao abrigo do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, foi estipulada a criação de regulamentos que estabelecessem um conjunto de normas técnicas e funcionais relativas à classificação,

⁵³ Cfr. al. bb) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, "O conjunto de parcelas lineares de território, estrategicamente localizadas, onde se garante a remoção total ou parcial de biomassa florestal, através da afectação a usos não florestais e do recurso a determinadas actividades ou a técnicas silvícolas com o objectivo principal de reduzir o perigo de incêndio".

⁵⁴ Cfr. al. r) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, "O conjunto de parcelas do território no interior dos compartimentos definidos pelas redes primária e secundária, estrategicamente localizadas, onde, através de ações de silvicultura, se procede à gestão dos vários estratos de combustível e à diversificação da estrutura e composição das formações vegetais, com o objectivo primordial de defesa da floresta contra incêndios."

⁵⁵ Cf al. ff) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, "O conjunto de vias de comunicação integradas nos espaços que servem de suporte à sua gestão, com funções que incluem a circulação para o aproveitamento dos recursos naturais, para a constituição, condução e exploração dos povoamentos florestais e das pastagens".

⁵⁶ Cfr. al. dd) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁵⁷ Cfr. al. ee) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁵⁸ Cfr. al. cc) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁵⁹ Cfr. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁶⁰ As redes secundárias de faixas de gestão de combustível, de interesse municipal ou local, e, no âmbito da protecção civil de populações e infra-estruturas, cumprem as funções referidas nas alíneas b) e c) do número anterior e desenvolvem -se sobre i) As redes viárias e ferroviárias públicas; ii) As linhas de transporte e distribuição de energia eléctrica; iii) As envolventes aos aglomerados populacionais e a todas as edificações, aos parques de campismo, às infra-estruturas e parques de lazer e de recreio, aos parques e polígonos industriais, às plataformas logísticas e aos aterros sanitários.

As redes terciárias de faixas de gestão de combustível, de interesse local, cumprem a função referida na alínea c) do número anterior e apoiam -se nas redes viária, eléctrica e divisional das unidades locais de gestão florestal ou agro -florestal, sendo definidas no âmbito dos instrumentos de gestão florestal.

cadastro, construção, manutenção e sinalização para cada uma das infraestruturas integrantes das redes regionais de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI), homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas. Na alteração ao diploma, operada em 2009, por via do Decreto-Lei n.º 17/2009, especificou-se que a sua elaboração seria uma incumbência da AFN.

(74) Neste âmbito foram publicados em 2014 os primeiros regulamentos das RDFCI, sobre os pontos de água e a rede viária florestal⁶¹. Em 2009, com atualização em 2014, aprovaram-se as regras para a utilização da técnica silvícola de fogo controlado, como previsto no n.º 1 do artigo 26º⁶².

(75) No que concerne à rede primária de faixas de gestão de combustíveis, foi apurada a existência de dois documentos, o “Manual de Rede Primária” (MRP), de 01.01.2013, e uma nova versão, atualizada e mais completa, de 20.05.2014, ambos elaborados pelo ICNF (*vide* Anexos 4 e 5).

(76) Nenhum destes documentos foi homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas⁶³. A versão de maio de 2014 encontra-se acessível no sítio eletrónico do ICNF⁶⁴ e foi amplamente divulgada pelas estruturas descentralizadas do ICNF e pelos GTF. Já a versão de 2011, apenas demonstrou ser conhecida do Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Algarve do ICNF. Prevê-se que a elaboração do Regulamento ocorra em 2015 (*vide* Anexo 46).

(77) O MRP de maio de 2014, apesar de não homologado apresenta-se como um **importante documento orientador e uniformizador do planeamento** (delimitação, construção e manutenção) da RPFGC. De facto, sendo a RPFGC definida ao nível do PDDFCI e obrigatoriamente integrada no planeamento florestal municipal e local⁶⁵, importa uniformizar os procedimentos do modelo para esta rede, de modo a que cada distrito e município cumpra e integre uma lógica coerente e coesa no plano nacional (*vide* Anexo 5).

(78) Neste âmbito, destaca-se ainda um documento que tem vindo a ser utilizado pelo ICNF como orientação técnica para a delimitação e execução da rede primária, e de outros componentes da RDFCI, e que terá sido relevante na construção do MRP de 2014: as **Orientações estratégicas para**

⁶¹ Respetivamente o Despacho n.º 5711/2014 e o Despacho n.º 5712/2014, ambos de 30 de abril.

⁶² Despacho n.º 7510/2014, de 9 de junho, que revogou o Regulamento do Fogo Técnico aprovado pelo Despacho n.º 30/90, de 15 de maio, do Presidente da AFN, homologado e publicado em anexo ao Despacho n.º 14031/2009, de 22 de junho.

⁶³ Como previsto no artigo 20º e no artº 13º, nº 6 “(...) as especificações técnicas relativas à construção e manutenção das redes de faixas e dos mosaicos de parcelas de gestão de combustível são objecto de regulamento da Autoridade Florestal Nacional homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas.”

⁶⁴ Em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/cartografia-dfci>.

⁶⁵ Cfr. determinação do n.º 4 do Artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro.

a recuperação das áreas ardidadas em 2003 e 2004, do Conselho Nacional de Reflorestação (CNR, 2005)⁶⁶.

3.1.3.3. A monitorização do desenvolvimento e da utilização das RDFCI

(79) Como entidade que coordena a prevenção estrutural incumbe ao ICNF, por força do n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 124/2006, a responsabilidade pela monitorização do desenvolvimento e da utilização das RDFCI. O n.º 7 do referido artigo complementa com necessidade de implementação de protocolo e procedimento divulgado em norma técnica pela AFN (atual ICNF), ouvido o Conselho Florestal Nacional⁶⁷, para a recolha, registo e actualização da base de dados das RDFCI pelas autarquias locais.

(80) O protocolo ainda não foi concretizado. Especificamente para a RPFGC, o “Manual da Rede Primária” (MRP 2014) do ICNF preenche os requisitos do referido procedimento, pois prevê a monitorização e registo das áreas a intervir e/ou já executadas, bem como a avaliação da sua utilização e eficácia em caso de incêndio.

De acordo com aquele manual, a monitorização do desenvolvimento deverá ser efetuado pelo Gabinete Técnico Florestal (GTF) em colaboração com o Coordenador de Prevenção Estrutural (CPE) do distrito, afeto ao ICNF. Refere-se ainda que a plataforma de acompanhamento será o SGIF (Ignisat) (vide Anexo 5).

(81) A base de dados SGIF, Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais, prevista nos n.ºs 5 a 9 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, visa o registo de informação sobre os incêndios florestais e as áreas ardidadas, centrando-se na vigilância, deteção, combate, rescaldo, vigilância pós -incêndio e fiscalização.

Não obstante, este sistema tem vindo a assegurar o registo trimestral de dados relativos à RDFCI, informação carregada pelo ICNF (CPE) e fornecida pelos municípios (GTF), designadamente

⁶⁶ Edição do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dpci/relat/raa/resource/ficheiros/CNR-OER-Docfinal.pdf>).

⁶⁷ O funcionamento do Conselho Florestal Nacional irá reger-se por legislação própria, ainda não publicada, ao abrigo do n.º 3 do art.º 3º. do Decreto -Lei n.º 135/2012, de 29 de junho.

os relativos à Rede Primária delineada em PROF e executada (ha) e à Rede Primária não delineada em PROF e, ainda assim executada (ha), não incluindo, no entanto, informação desagregada por município, e dados relevantes referentes à sua construção e/ou manutenção, bem como a delimitação georreferenciada da área intervencionada e a entidade responsável pela intervenção e as técnicas utilizadas (*vide* Anexo 6), lacuna que será colmatada com a implementação do MRP 2014, encontrando-se previsto o desenvolvimento de novos módulos do SGIF em 2015 (*vide* Anexo 46).

(82) **A ausência de um cadastro da rede primária delimitada e informação sobre a rede primária que deve ser executada em determinado período não permite, ainda, uma análise do desenvolvimento efetivo desta RDFCI**, lacuna que se encontra a ser colmatada, destacando-se a recente disponibilização, no sítio eletrónico do ICNF, da RPFGC delimitada.

A este propósito, haverá que registar a dificuldade da entidade que avaliou a ENF e o PNDFCI 2009/2010 em obter informação de base no que se refere à monitorização do desenvolvimento da rede primária [ver § (55) a (56); (65) a (66)].

(83) Quanto às **regras de criação e funcionamento do SGIF**, a ser aprovadas pelo Conselho Florestal Nacional mediante proposta do presidente da AFN/ICNF, conforme previsto na alteração operada em 2009⁶⁸ ao Decreto-Lei n.º 124/2006, o ICNF facultou o documento “Aplicação de gestão de informação de incêndios florestais SGIF (versão 0.1 2010)”, AFN, maio de 2010, que **não contempla a vertente da prevenção estrutural** (*vide* Anexo 7).

(84) A análise da informação registada por distrito no SGIF, e dos dados facultados pelo ICNF desagregados por município, permitiu aferir que os **dados registados** naquele Sistema de Gestão se encontram, frequentemente, **subestimados**, porquanto os municípios desconhecem as ações efetivadas em rede primária sempre que as entidades promotoras são privadas, ZIF ou entidades gestoras de baldios. Acresce não estar previsto que estas últimas entidades remetam qualquer informação neste âmbito, quer ao município quer ao ICNF (*vide* Anexo 6).

(85) Ainda sobre o registo de dados relativos à execução da rede primária, releva também a determinação constante do n.º 5 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, que prevê a necessidade do GTF de Cada Município promover o **registo cartográfico anual de todas as ações**

⁶⁸ Por via do Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, art.º 2º, n.º 9.

de gestão de combustíveis, com identificação da entidade responsável pela sua construção, informação que será compilada no SGIF, como previsto no MRP 2014.

Essa informação deve ser incluída no Plano Operacional Municipal (POM), associado ao PMDFCI, competência atribuída aos GTF (cfr. artigo 26, n.º 5), circunstância que não ocorre no municípios de Portalegre e Seia, não obstante ambos terem apresentando esse registo cartográfico no âmbito da presente ação. Em Sintra não se justificou a delimitação de rede primária e, em Vila Real, ainda não houve execução da rede primária (*vide* Anexo 6).

(86) Sobre a relevância do conhecimento, por todos os interessados, do desenvolvimento da rede primária com vista à melhoria da eficácia no combate a incêndios haverá que fazer apelo ao MRP (2014) no qual se afirma ser fundamental que as entidades envolvidas no combate tenham perfeito conhecimento da sua existência e do seu estado de manutenção, de modo a poderem fazer um uso seguro e confiante desta rede⁶⁹ (*vide* Anexo 5).

(87) Sobre a utilização da rede primária não se verificou a recolha sistemática de informação, pelas CDDFCI, CMDFCI e ICNF, essencial para aferir a sua aptidão e utilidade no combate a incêndios e para a melhoria contínua do seu desenvolvimento (*vide* Anexo 6). Não obstante, a utilidade potencial das RPFGC como um instrumento de defesa da floresta contra incêndios tem sido amplamente reconhecida⁷⁰.

(88) Nos relatórios elaborados, por Despacho Ministerial, para investigação dos grandes incêndios florestais de 2012 e 2013, refere-se o ponto de situação sobre a RPFGC nas situações analisadas:

- a) No relatório de 2013 afirma-se que esta rede não está desenvolvida ou mantida a nível nacional, tendo expressão apenas nalgumas áreas do País. A falta de manutenção desta

⁶⁹ MRP (2014: p.6): "Tendo em conta que esta estrutura tem como um dos objetivos permitir uma maior eficácia no combate dos incêndios florestais, é fundamental que as entidades envolvidas no combate tenham perfeito conhecimento da sua existência e do estado de manutenção, de modo a poderem fazer um uso seguro e confiante desta rede."

⁷⁰ No seminário "A multifuncionalidade da floresta: silvopastorícia e biomassa florestal", Lousã, 2008, a apresentação "Faixas de gestão de combustíveis", João Pinho. Acessível em http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/geral/files/faixas_gestao_combustiveis.pdf; Na formação e seminário do Projeto PT0016: "Infraestruturação do Território e Defesa da Floresta Contra Incêndios" financiado no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (EEA Grants) que decorreu de outubro de 2007 a 30 de abril de 2011, na Região Centro, destacando-se as apresentações Incêndios Florestais, Rede Primária – impacto no combate, Raquel Almeida. Acessível em http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/eea-grants/curs2/Aulas-DFCI%20-%20RedePrimaria_Combatell.pdf; Redes Primárias de Faixas de Gestão de Combustível em França à prova dos incêndios, François Binggeli. Acessível em http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/eea-grants/semin-seccao-iii/Uma%20visao%20avaliacao_Binggeli_Franca.pdf.

rede, no caso dos incêndios do Caramulo, é identificada como uma circunstância que dificultou o combate (CEIF-UC, 2013: p. 21-22)⁷¹;

- b) No relatório de 2012 refere-se que dos 256 km previstos em 2006 para a RPFGC nos concelhos de Tavira e São Brás de Alportel, apenas 50 km estavam executados, e alguns não tinham a largura regulamentar e estavam, em geral, mal mantidos, um dos factores decisivos para a gravidade que o incêndio teve (CEIF-UC, 2012: p. 76-77; 158-159).

(89) Os dados reportados publicamente pelo ICNF sobre o assunto apontam para o facto de, caso a Rede primária estivesse totalmente estabelecida no nível nacional, esta teria sido usada em cerca de 9500 ha (considerando os incêndios do último decénio) que corresponde a 7.5% da sua extensão (ICNF, 2014a⁷²).

(90) Ao invés, uma apresentação sobre o Grande Incêndio Florestal de Carragozela, em 2012, produzida pelo município de Seia e a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), demonstra a importância fulcral que a rede primária desempenhou no sucesso do combate a este incêndio (*vide* Anexo 8).

3.1.3.4. Regulamento de elaboração dos PDDFCI e PMDFCI

(91) As comissões distritais e municipais de defesa da floresta contra incêndios (CDDF e CMDF) são estruturas de articulação, planeamento e ação que têm como missão a coordenação de programas de defesa da floresta nesses níveis territoriais coordenadas, respetivamente, pelo ICNF (após a extinção dos Governos Cívicos) e pelo Presidente da Câmara Municipal.

No âmbito da comissão distrital são elaborados os **Planos Distritais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PDFCI)**, nos termos de **regulamento da AFN homologado** pelo membro do Governo responsável pela área das florestas⁷³.

⁷¹ "Por sinal na zona afetada pelos incêndios do Caramulo, esta rede estava criada em zonas importantes dos incêndios, mas devido a falta de manutenção da mesma, ou à falta de condições para se aproveitar a sua existência, por parte dos Bombeiros, nem sempre se mostrou eficaz (...) factor que dificultou o combate ao incêndio".

⁷² Apresentação do ICNF "Combate De Incêndios Florestais, Bragança – Seminário Fogos Florestais 2 e 3 de maio, acessível em <http://dracaena.icnf.pt/EstudosDFCI/Documentacao/31/OCombateBRG2MAIO.pdf>.

⁷³ Cfr. artigo 42.º Decreto-Lei n.º 124/2006, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 17/2009., de 14 de Janeiro.



A publicação desse Regulamento ocorreu ainda em 2009, por via do Despacho n.º 44/2009, do Presidente da AFN, homologado em 30 de junho de 2009⁷⁴, que se mantém em vigor.

(92) Quanto aos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI), o Decreto-Lei n.º 124/2006 prevê a sua elaboração segundo a estrutura tipo estabelecida por portaria do Ministro da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas⁷⁵, o que veio acontecer com a publicação da Portaria n.º 1139/2006, de 25 de outubro. Posteriormente as regras de elaboração e aprovação e a estrutura dos PMDFCI foram estabelecidas por novo regulamento, que encontra expressão no Despacho n.º 4345/2012, de 27 de março.

3.1.3.5 A disponibilização (pública) dos PDDFCI e PMDFCI e das RDFCI

(93) De acordo com a previsão constante do n.º 12 do artigo 8.º do Despacho n.º 4345/2012, o PMDFCI deve ser público, exceto a informação classificada, devendo a AFN divulgar em *site próprio* o conteúdo público dos PMDFCI, incluindo a informação geográfica digital vetorial relativa às RDFCI, nomeadamente a RPFGC.

Sobre esta determinação relate-se a existência de uma base de dados resultante de uma parceria entre o ICNF e a EDP, cujo acesso se faz através da internet, mas sendo necessárias credenciais (utilizador e palavra passe), e que tem vindo a ser carregada. Em outubro de 2014, dispunha dos PMDFCI dos municípios de todos os distritos, decorrendo em fevereiro de 2015 os testes de disponibilização pública da informação⁷⁶. Nessa data o sítio eletrónico do ICNF disponibilizava já a informação geográfica digital vetorial relativa à RPFGC⁷⁷ (*vide* Anexos 2 e 46).

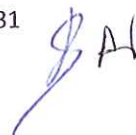
Neste quadro, torna-se apenas necessário concretizar o acesso, em sítio eletrónico público, dos PMDFCI, assegurando ainda a divulgação a todos os interessados desta informação, que deverá ser do seu conhecimento face às restrições aplicáveis, em particular nos prédios privados (*vide* Anexo 6).

⁷⁴ Acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/reg-elab-pddfci-gc>.

⁷⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁷⁶ Acessível através do link <https://florasul.pt/fileplace/>.

⁷⁷ Acessível <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/cartografia-dfci>.



(94) Já o PDDFCI deve ser público, mas não sendo necessária a sua divulgação para além dos membros da CDDFCI⁷⁸.

3.2. As atribuições partilhadas do ICNF na prevenção estrutural

3.2.1. Nas Comissões Distritais (CDDFCI) e Municipais (CMDFCI) de Defesa da Floresta Contra Incêndios

3.2.1.1 A elaboração, aprovação e vigência dos PDDFCI e PMDFCI

(95) A publicação do Decreto-Lei n.º 17/2009 especificou no seu artigo 9º que a coordenação e atualização contínua do planeamento distrital cabia aos respectivos governadores civis, com o apoio técnico da AFN. Em 2011, após a extinção dos governos civis, a **responsabilidade pela presidência e planeamento do trabalho das CDDFCI e pela elaboração dos PDDFCI** transitou para o responsável regional pela área das florestas, da AFN⁷⁹, atual ICNF.

A **aprovação do PDDFCI** é feita por maioria simples dos elementos que compõem a CDDF, em reunião promovida para o efeito, sendo a decisão lavrada em ata⁸⁰.

(96) No que concerne ao **PMDFCI**, este é **elaborado pelos municípios**⁸¹ e apresentado à CMDF que emite parecer sobre o mesmo e delibera, constando de ata, por maioria simples dos elementos que a constituem, promovendo-se o seu envio para análise e **aprovação** (obrigação imposta em 2012) **pelo ICNF** (na qualidade de autoridade florestal nacional)⁸².

⁷⁸ cfr. artigo 8º do Despacho n.º 44/09, de 30 de junho.

⁷⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro.

⁸⁰ De acordo com o artigo 8.º do Regulamento do PDDFCI. O artigo 3.º-C, adicionado com a publicação do Decreto-Lei n.º 17/2009 e alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, as comissões distritais são compostas pelo responsável regional pela área das florestas, que preside, que preside; um representante de cada município, indicado pelo respectivo presidente de câmara; comandante operacional distrital da Autoridade Nacional de Protecção Civil; comandante do comando territorial respectivo da Guarda Nacional Republicana; representante do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., nos concelhos que integram áreas protegidas; representante das Forças Armadas; representante da Autoridade Marítima, nos distritos onde esta tem jurisdição; representante da Polícia de Segurança Pública; representante da comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente; representante das organizações de produtores florestais; representante dos conselhos directivos de baldios; Um representante da Liga dos Bombeiros Portugueses. Atualmente, e na sequência da extinção dos Governos Civis, a presidência das CDDFCI incumbe ao ICNF.

⁸¹ Conforme previsto no n.º 4 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, e alínea e) do artigo 2.º da Lei n.º 20/2009, de 12 de Maio.

⁸² Nos termos do artigo 8.º do Despacho n.º 4345/2012, de 27 de março, que homologa o Regulamento do PMDFCI, o ICNF é, enquanto autoridade nacional florestal, responsável pela aprovação do PMDFCI. De acordo com o artigo 3.º-D do Decreto-Lei n.º 124/2006, na sua alteração pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, as comissões municipais são compostas pelo presidente da câmara municipal ou seu representante,

(97) Antes da fusão operada entre a AFN e o ICNB, nos Distritos e Municípios que integram áreas protegidas, as CDDFCI e as CMDFCI incluíam um representante desta última entidade que, na qualidade de **autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade**⁸³, e por força das suas atribuições nesta matéria, se pronunciava sobre eventuais impactos das ações propostas sobre a Rede Fundamental da Conservação da Natureza (RFCN)⁸⁴.

(98) Após 2012, aferiu-se pela análise das Atas que, caso geral, o ICNF passou a designar um único representante para estar presente nas Comissões referenciadas, o que se justifica pelo facto de esta entidade acumular as atribuições de autoridade nacional florestal e de conservação da natureza (*vide* Anexo 6).

(99) Tendo em linha de conta o âmbito territorial da ação, que abrange os Parques Naturais do Alvão, Serra da Estrela, Sintra-Cascais, São Mamede e Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, **haveria lugar à pronúncia do ICNB/ICNF**, nos termos referenciados no parágrafo, anterior relativamente aos PDDFCI de Vila Real, Guarda, Lisboa, Portalegre e Faro e nos PMDFCI de Vila Real, Seia, Sintra, Portalegre e Vila do Bispo.

A realidade observada permite-nos concluir que, nesta sede, **o ICNB**, enquanto autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade, **não esteve presente na reunião da CDDFCI de aprovação do PDDFCI de Faro**, ocorrida em 10.12.2009 e nas reuniões das CMDFCI ocorridas, respetivamente, em 27.11.2009 e 24.10.2007, para **pronúncia sobre o Plano Intermunicipal das Terras do Infante** (que congrega os municípios de Aljezur, Lagos e Vila do Bispo) e sobre o **PMDFCI de Vila Real** (*vide* Anexo 6).

(100) Em todos os distritos e municípios avaliados foram apresentados os respetivos **PDDFCI e PMDFCI**, constituídos pelos diagnósticos síntese, planos de ação, e **planos operacionais anuais de 2012 e 2013** (*vide* Anexo 6).

que preside; b) Um presidente de junta de freguesia designado pela respetiva assembleia municipal; um representante da Autoridade Florestal Nacional; um representante do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., nos concelhos que integram áreas protegidas; o comandante operacional municipal; um representante da Guarda Nacional Republicana; um representante da Polícia de Segurança Pública, se esta estiver representada no município; um representante das organizações de produtores florestais; outras entidades e personalidades, a convite do presidente da câmara municipal. Nos concelhos onde existam unidades de baldio há um representante dos respetivos conselhos diretivos. As comissões podem ser apoiadas por um gabinete técnico florestal da responsabilidade da câmara municipal. Anteriormente à publicação do Despacho n.º 4345/2012, encontrava-se em vigor a Portaria n.º 1139/2006, de 25 de outubro, que definiu o conteúdo dos PMDFCI e foi revogada com a publicação do Decreto-Lei n.º 16/2009.

⁸³ Cfr. alínea e) do artigo 5.º da Lei n.º 14/2004, de 8 de maio.

⁸⁴ Cfr. artigo 5º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho. Assegurando, deste modo a conservação e a gestão sustentável de espécies, dos habitats naturais, da flora e da fauna selvagens e de geossítios e a compatibilidade com os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) e orientações expressas no Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000), conforme atribuições previstas no Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho.



Não obstante, para o PDDFCI de Portalegre e da Guarda, não foram localizadas as **atas de aprovação** destes planos pela CDDFCI e o mesmo se passou com a ata de aprovação do PMDFCI de Seia pela respetiva CMDFCI, em virtude de se encontrarem nos arquivos dos ex-Governos Cívicos ou, sendo resultantes das Comissões Municipais de Defesa da Floresta, serem pertença dessas mesmas Comissões Municipais (*vide* Anexos 6 e 9).

(101) Quanto a dados nacionais verifica-se que todos os 18 distritos do continente possuem o PDDFCI, aprovado e em vigor e foram elaborados e aprovados os 18 Planos Operacionais Distritais (ICNF, 2014: p. 26) (*vide* Anexo 3).

Já os **PMDFCI** estão na sua maioria em processo de revisão. Com efeito, dos 278 municípios: 27 novos PMDFCI foram aprovados em 2012, 2013 e 2014; 6 Municípios não têm plano (Amadora, Oeiras, Porto, Matosinhos, S. João Madeira e Portel); 70 Planos estão em processo de análise e decisão e 137 encontram-se em elaboração, por corresponderem a planos cujo prazo expirou (*vide* Anexo 3).

(102) Quanto à **vigência dos PMDFCI**, o Decreto-Lei n.º 124/2006 previu, no artigo 42º, a sua elaboração no prazo de 120 dias após a publicação do PNDFCI. Com a alteração provocada pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, determinou-se que os PMDFCI existentes deveriam ser revistos e adequados ao presente diploma até 31 de dezembro de 2009, nos termos de regulamento da AFN, homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas⁸⁵.

Posteriormente as regras de elaboração, estrutura e aprovação dos PMDFCI, foram estabelecidas pelo regulamento de 2012. Contudo, os PMDFCI existentes mantiveram a vigência de cinco anos, contados a partir da data de aprovação pela AFN.

Assim, não obstante nos municípios de Vila Real, Seia e Portalegre os PMDFCI terem como prazo de vigência o período 2008-2012, este terá de se considerar dilatado porquanto se considera vigorarem nos 5 anos seguintes à aprovação pela AFN⁸⁶. Ainda assim, afigura-se a necessidade de revisão de todos os PMDFCI citados, porquanto o seu horizonte temporal de vigência se reporta,

⁸⁵ Cfr. artº 42º. Apurou-se que esse regulamento será o Guia Técnico para a elaboração do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios Regulamento, 2007, Direcção Geral dos Recursos Florestais.

⁸⁶ Em Portalegre, o PMDFCI foi aprovado a 11.09.2009, pelo que esteve em vigor até 10.09.2014. Em Seia a aprovação data de 11.08.2008, pelo que perfez os 5 anos em 11.08.2013. Em Vila Real, o término dos 5 anos terá sido em 31.12.2012.

no limite, em Portalegre a setembro de 2014, em Seia a agosto de 2013 e em Vila Real a dezembro de 2012 (*vide* Anexo 6).

- (103) Sobre a vigência dos PDDFCI e PMDFCI para além do horizonte temporal definido, haverá que esclarecer que do ponto de vista estritamente **jurídico, o decurso do prazo não constitui qualquer situação de invalidade**. Este prazo, caso não haja previsão expressa de caducidade do plano ou de suspensão das suas normas, é meramente ordenador. O que significa que este continuará a vigorar até à sua revisão ou elaboração de novo plano uma vez que os prazos meramente ordenadores estabelecem um limite para a prática do ato, mas nem por isso os atos praticados após esse limite perdem validade.

Não obstante a inexistência de qualquer invalidade, haverá que ter em conta que, nas situações em que os PMDFCI possuem um horizonte temporal já expirado, esta circunstância poderá vir a conduzir a algum desfasamento entre os diferentes níveis de planeamento e entre planos e a realidade sobre os quais recaem.

- (104) A situação está, no entanto, a ser sanada, porquanto o PMDFCI de Seia se encontra em fase final de elaboração, e que os de Portalegre e Vila Real já terão sido sujeitos a parecer favorável em sede de CMDFCI, respetivamente, em 04.12.2014 e 30.05.2014, tendo sido ambos remetidos, em dezembro de 2014, para aprovação pelo ICNF (*vide* Anexo 46)

Acresce que, em todos os municípios em estudo, as CMDFCI mantêm ativas e reúnem periodicamente e os **Planos Operacionais Municipais (POM) de 2012 e 2013 foram aprovados nessa sede** (*vide* Anexo 6).

3.2.1.2 A monitorização dos PDDFCI e dos PMDFCI

- (105) Sobre a **monitorização anual do cumprimento** dos PDDFCI e dos PMDFCI, prevista nos normativos em vigor, verificou-se **não existirem relatórios anuais**, a serem elaborados pelas

respetivas Comissões⁸⁷, e que, no caso do PMDFCI, deveriam ser remetidos anualmente à AFN/ICNF. Por outro lado, incumbe à AFN/ICNF disponibilizar um relatório normalizado, para apoiar o reporte da monitorização no âmbito do PMDFCI, o que ainda não veio a ocorrer (*vide* Anexo 6).

- (106) Apesar da maior parte dos PDDFCI e PMDFCI conterem indicadores para apoiar a monitorização, como por exemplo no caso dos Distritos de Faro e Portalegre⁸⁸, não foi demonstrada a recolha sistemática de informação e a monitorização dessas metas (*vide* Anexo 6). Porém a recolha da informação sobre a prevenção estrutural deverá ser feita por via das autarquias locais, e registada no SGIF, como decorre do MRP 2014, constituindo-se aquele como a fonte de informação para a monitorização das metas previstas nos diversos planos.
- (107) A minuta de indicadores municipais constantes do anexo B do PNDFCI é insuficiente na matéria relativa à silvicultura preventiva e à rede primária, uma vez que se cinge aos dados relativos ao estabelecimento de faixas de gestão de combustível (indicação de área e indicação da % de intervenção relativa à área identificada em PMDFCI) e à gestão de combustíveis em torno de povoações (Indicação de área; Indicação da % de intervenção relativa área identificada em PMDFCI), não incluindo dados relevantes, designadamente, não distingue a fase de construção da manutenção da rede primária, nem inclui informação que permita comparar a área intervencionada com a área a executar em determinado período.
- (108) Porém tal não retira a importância à análise, por parte das Comissões, dos dados recolhidos no âmbito da monitorização, visando a melhoria do SNDFCI, dando origem a um processo dinâmico de diagnóstico de estrangimentos, ao nível local, municipal, distrital e nacional, na operacionalização da estratégia e dos planos florestais, visando a melhoria das práticas e da documentação de suporte operacional.

⁸⁷ O Despacho nº 44/09 indica no seu artigo 8º que "O PDDFCI (...) é objecto de monitorização, através da elaboração de relatório anual pela CDDF. Os termos do relatório anual devem basear-se nas metas e indicadores definidos no PDDFCI". De igual modo, o Despacho n.º 4345/2012 prevê no seu artigo 9º que "O PMDFCI é objeto de monitorização, através da elaboração de relatório anual pela CMDF, devendo este ser remetido até 31 janeiro do ano seguinte à AFN. Os termos do relatório anual devem basear-se nas metas e indicadores definidos no PMDFCI, de acordo com relatório normalizado a disponibilizar pela AFN."

⁸⁸ Os indicadores/metas são semelhantes, destacando-se: Estabelecer as Comissões do Distrito de Portalegre que devem promover reuniões inter-municipais para a promoção da articulação com vista ao planeamento e execução de infra-estruturas DFCE; Promover reuniões técnicas entre as entidades gestoras das áreas ZIF e as Comissões de forma a promover a correcta articulação entre os conteúdos dos PMDFCI e dos PEIF; Informar periodicamente (preferencialmente a cada trimestre) as diferentes entidades com responsabilidades no âmbito do SNDFCI das prioridades de planeamento de infra-estruturas DFCE, com recurso a ficha normalizada; Avaliar anualmente (prioritariamente em sede de CDDF) a evolução do plano de execução e manutenção da rede distrital de gestão de combustível prevista no PDDFCI e promover os ajustamentos necessários; Elaborar um documento uniformizado para armazenar informações acerca da execução e manutenção da rede distrital de gestão de combustível; Recolher trimestralmente, junto das Comissões, as informações acerca da execução na rede de gestão de combustível; Compilar um caderno de "boas práticas" para a execução e manutenção da rede distrital de gestão de combustível (PDDFCI de Portalegre, Plano de Acção, p.10 a 16).



3.2.2 A delimitação da rede primária (RPFGC)

3.2.2.1 Os critérios técnicos

- (109) No âmbito da **delimitação da RPFGC**, releva o “Manual de Rede Primária” (MRP, 2014), elaborado pelo ICNF, que se assume como um documento orientador e uniformizador do planeamento, em especial nas matérias relativas à delimitação, construção e manutenção desta rede. [ver § (75) a (77)].
- (110) Neste sentido, pese embora a legislação não preveja, explicitamente, a regulamentação de diretrizes de delimitação da rede primária, o ICNF incluiu essa temática naquele documento, de modo a assegurar a coerência interdistrital na ligação funcional entre as RPFGC, razão pela qual os regulamentos para as RDFCI, de 2014, na parte relativa rede viária florestal e pontos de água, contemplam orientações sobre a sua localização (*vide* Anexo 5).

Aquele manual incorpora as orientações constantes de diversos documentos sobre os critérios utilizados na delimitação da rede primária, incluindo em áreas de elevado valor ecológico e paisagístico, compilados no Anexo 10 prevendo-se, inclusivamente a reorganização da RPFGC já delimitada, quando necessário (*vide* Anexos 5 e 10).

3.2.2.2 A transposição da rede primária - PROF/PDDFCI/PMDFCI

- (111) Não obstante os PROF incidentes sobre os municípios em estudo terem sido objeto de aprovação em data posterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho⁸⁹, a delimitação das redes primárias de faixas de gestão de combustíveis (RPFGC), nem sempre foi plasmada naquele IGT (*vide* Anexo 6).

Com efeito, o referido diploma previa que os PROF, que vinculam directamente todas as entidades públicas e enquadram todos os projectos e ações a desenvolver nos espaços florestais públicos e privados, iriam concretizar as orientações do PNDFCI, na qual se inclui a infra-

⁸⁹ PROF Algarve, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 17/2006 de 20 de outubro; PROF Alto Alentejo, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 37/2007, de 3 de abril; PROF da Área Metropolitana de Lisboa (AML) aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2006, de 19 de outubro; PROF da Beira Interior Norte (BIN), aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2006, de 24 de julho; PROF do Douro, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2007, de 22 de janeiro.

estruturação em RPFGC, a refletir nos níveis subsequentes do planeamento⁹⁰. Porém, os PROF em estudo foram elaborados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 204/99 de 9 de junho, que não previa ainda a identificação em peça cartográfica da RPFGC.

(112) No caso dos municípios de Vila do Bispo (PROF Algarve, PDDFCI Faro) e Portalegre (PROF Alto Alentejo, PDDFCI Portalegre), as delimitações operadas por via do PROF transitaram do trabalho definido pelas Comissões Regionais de Reflorestação⁹¹, plasmada no respectivo PDDFCI e, posteriormente, no PMDFCI (*vide* Anexo 6).

Já o PROF BIN, aplicável no município de Seia, não contem uma delimitação da rede primária. Esta delimitação é posterior à sua publicação e teve origem no Projeto EEAGrants PT0016: “Infraestruturação do Território e Defesa da Floresta Contra Incêndios”⁹², transitando para o PDDFCI da Guarda e depois para o PMDFCI (*vide* Anexo 6).

O PROF AML não contempla a rede primária, bem como o PDDFCI de Lisboa e o PMDFCI de Sintra, pois trata-se de um território fragmentado por espaços florestais, urbanos e agrícolas (ainda que degradados), em que a construção de RPFGC não é adequada. Em substituição, e como forma de criar uma descontinuidade horizontal entre os combustíveis e protecção aos povoamentos florestais existentes, deverá ser planeada na conjugação de manutenção de mosaicos de parcelas de gestão de combustíveis, com rede secundária (PDDFCI Lisboa, Plano de Ação: p. 32) (*vide* Anexo 6).

No distrito de Vila Real a delimitação da rede primária não consta no PROF do Douro, nem na versão inicial do PDDFCI (2010-2014). No PDDFCI descreve-se que não se integra um desenho da rede primária porque, à data da sua elaboração, não foi disponibilizado pela AFN um guia técnico para o planeamento (desenho) da RPFGC (PDDFCI Vila Real, Plano de Ação, 2010: p. 26). Como consequência, o PMDFCI (2007-2012) também não incorporou a RPFGC (*vide* Anexo 6).

⁹⁰ Cfr. n.º 4 do artigo 8º e n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁹¹ Cfr. a RCM n.º 5/2006, de 18 de janeiro.

⁹² Cfr. previsto no artigo 3º-B, artigo 11º e no n.º 4 do artº 18º do Decreto-lei n.º124/2006 e no Despacho nº 44/09, de 30/06/09, do Presidente da AFN.



Em 11.01.2013, em sede de CDDFCI de Vila Real, foi aprovada uma delimitação da rede primária distrital e sua integração no PDDFCI. Em junho de 2014 o PMDFCI de Vila Real encontrava-se em revisão, com vista a incorporar a rede primária (*vide* Anexo 6).

- (113) Os PMDFCI de Lisboa e Vila Real não contêm a delimitação da rede primária, pelos motivos apontados no parágrafo anterior. Os PMDFCI de Vila do Bispo e Seia contêm uma delimitação da rede primária (*vide* Anexo 6).

No PMDFCI de Portalegre, Caderno I (p. 32-34) esclarece-se que as Faixas de Gestão de Combustível são constituídas pelas redes primária, secundária e terciária. No entanto, os mapas apresentados (p. 268: Mapa nº 5a a 5h), e o quadro correspondente (quadro 17), não diferenciam a rede de faixas em rede primária, secundária e terciária. O ICNF e o GTF de Portalegre remeteram uma delimitação da rede primária, em versão *shapefile*, mas não se demonstrou que esta tivesse sido aprovada em simultâneo com o PMDFCI, em sede de CMDFCI, ou que o PMDFCI tivesse sido alvo de alteração para incorporar essa peça cartográfica. Contudo, o PROF do Alto Alentejo e o PDDFCI apresentam uma delimitação de rede primária concordante com a versão *shapefile*, exceto num pequeno troço na zona do perímetro florestal da Serra de São Mamede, na zona de Alto dos Forninhos (*vide* Anexo 6).

- (114) Sobre a obrigatoriedade de **compatibilidade ou coerência técnica entre a rede primária delimitada nos PROF e no PDDFCI e subsequentemente no PMDFCI**, tem-se que do ponto de vista dos instrumentos de gestão territorial (IGT), o *princípio da hierarquia*, consagrado nos artigos 23.º e 24.º do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT)⁹³, determina dois tipos de relações entre planos: a conformidade – que determina que o plano inferior consagre disposições conformes às do plano hierarquicamente superior e a compatibilidade – que exige que o plano inferior respeite as diretivas do plano superior, não dispondo de forma contrária ou incompatível (Correia, 2008)⁹⁴. Esta compatibilidade ou conformidade entre os diversos planos é condição da sua validade (cfr. artigo 101.º do referido regime) (*vide* Anexo 6).

⁹³ Decreto-Lei nº. 380/99, de 22 de setembro, na redação atual.

⁹⁴ Correia, F. A. (2008), Manual de Direito do Urbanismo - Volume I, Almedina.

No caso dos PDDFCI e PMDFCI (e de igual modo nos planos de gestão florestal, PGF) não nos encontramos perante IGT disciplinados por força daquele regime. Logo, a invalidade referida no citado artigo 101.º não lhes será aplicável. Acresce que, o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, referindo-se às relações entre planos, optou por não impor qualquer invalidade.

Não obstante, se fizermos uma aplicação analógica do conceito de *compatibilidade* aplicável aos IGT, podemos afirmar que se os planos de gestão florestal “não forem exactamente iguais”, ainda assim poderão ser compatíveis, bastando para tal que se conformem com as orientações (diretrizes) do “plano superior”.

(115) Naturalmente que as especificações dos objetivos a atingir através dos PROF, que tem a natureza de Plano Setorial, terão de encontrar corpo nos restantes planos de gestão florestal, desenvolvendo e concretizando as suas opções. No entanto, do ponto de vista técnico, a opção de uma delimitação não totalmente coincidente poderá encontrar justificação no facto de estarmos perante planos com âmbitos de intervenção distintos, necessariamente elaborados a escalas de representação, também elas, distintas.

Neste caso admite-se que, numa relação mitigada desta natureza, se aos PROF compete orientar, os restantes planos florestais terão, em função da sua área de intervenção e grau de concretização legalmente exigido, que operacionalizar aquelas opções, circunstância pode dar origem a representações não totalmente coincidentes.

Neste seguimento, não obstante existirem traçados não totalmente coincidentes, **não se aferiu incompatibilidades na delimitação da rede primária** entre os PROF, PDDFCI e PMDFCI analisados (*vide* Anexo 6).

Relativamente aos PROF acresce, por último, referir que a Portaria n.º 78/2013, de 19 de fevereiro estabeleceu os factos relevantes justificativos do início do processo de revisão dos PROF, e suspendeu a aplicação de algumas disposições dos regulamentos dos PROF (incluindo normas sobre normas no âmbito da defesa da floresta contra incêndios que estavam desconformes).

A suspensão dos PROF vigora até fevereiro de 2015. Através da Portaria n.º 364/2013, de 20 de dezembro e do Despacho n.º 782/2014, de 17 de janeiro ficaram definidos os conteúdos detalhados dos PROF de segunda geração e a sua abrangência geográfica. O processo de revisão decorrerá durante 2014 e de 2015. (ICNF, 2014: p. 29-30) (*vide* Anexo 3).

- (116) A nível nacional, “o planeamento das redes primárias de defesa da floresta contra incêndios está fechado em todos os distritos do Continente. Lisboa e Setúbal são os únicos distritos que não têm rede aprovada. Em Lisboa não se considera tecnicamente viável a sua instalação, sugerindo-se formas alternativas de gestão de combustível, e em Setúbal a mesma foi rejeitada em CDDF” (ICNF, 2014: p. 19) (*vide* Anexo 3).

No anexo 11 constam os mapas da rede primária planeada a nível nacional, elaborados com base na informação remetida pelo ICNF em setembro de 2014 (*vide* Anexos 11 e 12).

3.2.2.3 A delimitação da rede primária no PMDFCI e PDM

- (117) A rede primária de faixas de gestão de combustível (RPFGC) é definida ao nível do PDDFCI e **obrigatoriamente integrada no planeamento florestal municipal e local**. Os critérios atualmente em vigor, estipulam que a rede primária deve possuir uma largura **não inferior a 125 m** e define compartimentos que, preferencialmente, devem possuir entre 500 ha e 10 000 ha, reguladas nos termos da legislação especial aplicável⁹⁵.

O Regulamento do PMDFCI aprovado pelo Despacho n.º 4345/2012, de 27 de março, e a Portaria de 2006 anteriormente vigente sobre esta matéria⁹⁶, não especificam em que termos a delimitação da rede primária deve constar neste Plano.

O MRP (2014: p.12-13) pretende colmatar a lacuna referente ao cadastro da rede primária [ver § (75)], definindo as características da informação geográfica a registar. Assim, refere-se que a nível

⁹⁵ Cfr. cfr. n.º 2 e 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

⁹⁶ Portaria n.º 1139/2006, de 25 de Outubro.

distrital deve iniciar-se com um traçado da RPFGC, sob a forma de *buffer* de 125m assente numa linha central⁹⁷ (*vide Anexo 5*).

Ainda no nível distrital, procede-se ao desenho da RPFGC⁹⁸ e divisão em troços⁹⁹ à escala 1:10.000. Esses troços são classificados de prioridade 1 ou 2, consoante critérios descritos no MRP (2014). Os troços são então divididos em áreas homogéneas (*vide Anexo 5*).

A nível municipal, o MRP 2014 define que o PMDFCI deve incluir *shapefile* com o desenho dos troços à escala 1:5.000 para troços de prioridade 1 e 1:10.000 para troços de prioridade 2 (neste caso, mantém o desenho desenvolvido a nível distrital) (*vide Anexo 5*).

(118) Relativamente aos critérios atualmente em vigor, sobre a largura não inferior a 125 m da RPFGC e dos compartimentos que, preferencialmente, devem possuir entre 500 ha e 10 000 ha, destaca-se que:

- a) No PMDFCI de Vila do Bispo a rede primária é representada como uma faixa de 125 metros de largura. No entanto, a execução das faixas no terreno nem sempre obedece à faixa delimitada, apresentando pequenos desvios na forma e na dimensão, mas cumprindo sempre a largura mínima da faixa de 125 m. A rede está compartimentada e não se estende para sul, junto ao litoral, mas tal facto poder-se-á ficar a dever à ausência de floresta (*vide Anexo 6*).
- b) -Na delimitação da rede primária de Portalegre (peça não integrada no PMDFCI, PDDFCI e PROF), a rede primária é representada como uma faixa de 125 metros de largura. No entanto, a execução da faixa de rede primária sofreu condicionamentos, apresentando muitas vezes uma largura inferior a 125 m. Relativamente à compartimentação do território, conclui-se que a rede primária planeada cumpre com este critério através da

⁹⁷ Traçado da RPFGC – linha esquemática dos limites da RPFGC, que se trata de um esboço da RPFGC (MRP, 2014: p. 12-13).

⁹⁸ Desenho da RPFGC – limites da RPFGC já definidos de acordo com a realidade do terreno à escala 1:10000 ou 1:5000 consoante o caso (MRP, 2014: p. 12-13).

⁹⁹ Troço da RPFGC – parte da RPFGC autónoma, no que respeita à sua função, ou seja não necessita da construção de outros troços envolventes para que seja eficaz. O troço poderá ainda ser dividido consoante a ocupação do solo, intervenções a realizar, regime de propriedade e limite administrativo, mantendo o nível de priorização previamente estabelecido (MRP, 2014: p. 12-13). A RPFGC deverá ainda ser dividida em troços, sendo que cada troço tem que fazer sentido por si só. Por exemplo, após a priorização dos troços, um determinado troço ao ser classificado de prioridade 1 não poderá ficar dependente da construção de um outro troço classificado de prioridade 1 ou 2 para que seja eficaz. A nível de financiamento será dada prioridade a troços classificados de prioridade 1.

conectividade entre os troços (*vide* Anexo 6).

- c) No PMDFCI de Seia (traçado original) a rede primária delimitada é representada como uma faixa de 125 metros de largura. No entanto, a execução das faixas no terreno nem sempre obedece à faixa delimitada, pelo que varia na forma e na dimensão, mas cumprindo sempre a largura mínima da faixa de 125 m. Relativamente ao traçado aprovado em 2013, não é possível observar os critérios de delimitação na medida em que apenas foi remetido o traçado linear a partir do qual a rede primária é delimitada (*vide* Anexo 6).

(119) Neste âmbito, deve ser inserida no PMDFCI uma delimitação rigorosa da RPFGC, antecedida de validação prévia no terreno, que corresponda exatamente à faixa a ser executada, de forma a determinar com exatidão a área dos prédios e os proprietários/gestores afetados.

(120) Os **Planos Operacionais Municipais (POM)**, que concretizam a operacionalização do PMDFCI, devem passar a integrar a **cartografia de apoio à decisão**¹⁰⁰ no ano de **2013**, seguindo a **regulamentação em vigor desde 2012**. Nesse sentido, um dos elementos essenciais será a representação cartográfica da RDFCI, para que possa ser utilizada nas operações de 1.^a intervenção e combate e rescaldo (Guia técnico do PMDFCI, 2012).

Nestas circunstâncias, essa **cartografia** deve apenas incluir a rede primária **efetivamente construída e mantida, e como tal apta a ser utilizada numa situação de emergência**, sob pena de colocar em risco os níveis de segurança dos intervenientes nessas operações.

Sobre esta matéria, relate-se que o Guia do PMDFCI de 2012 (p. 89) não especifica no seu **apêndice 18 – Cartografia de apoio à decisão (CAD)**, que a rede primária que consta dessa carta **deve corresponder à executada**, encontrando-se prevista pelo ICNF uma alteração ao Regulamento do PMDFCI com esse objetivo (*vide* Anexo 46).

Nos POM de 2013 consultados constata-se que, em Vila do Bispo, a carta de apoio à decisão integra a rede primária diferenciada entre executada e não executada, em Portalegre, o POM não inclui a rede primária delimitada e executada e que em Seia, a cartografia de apoio à decisão do

¹⁰⁰ artigo 7º, Regulamento PMDFCI 2012

POM 2013 não contempla a rede primária executada. No entanto, a cartografia digital em anexo ao POM 2013, e referida nas cartas de apoio à decisão, contém o traçado da rede primária delimitada, e a proposta de alteração de 2013 (*vide* Anexo 6).

- (121) A cartografia da rede regional de defesa da floresta contra incêndios e de risco de incêndio constante dos PMDFCI **deve ser delimitada e regulamentada nos respectivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT)** (cfr. n.º 5, artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006).

Com efeito, atento o desenho legal perspectivado no atual RJIGT, que institui o *princípio da tipicidade dos Planos*, o artigo 34.º deste regime vem determinar que todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial, que não sejam considerados IGT, como é o caso dos PDFCI e PMDFCI (que se constituem como instrumentos de planeamento que apenas vinculam as entidades públicas), deverão ser reconduzidos no âmbito do sistema de planeamento, ao tipo de instrumento de gestão territorial que se revele adequado à sua vocação.

Assim sendo, a construção de normas com implicações na ocupação, uso e transformação dos solos constantes dos planos desprovidos de eficácia plurisubjectiva, como são, desde logo, as que integram os planos sectoriais, como os do sector florestal, e os restantes instrumentos de ordenamento florestal, apenas **podem ser oponíveis aos privados se e quando recebidas, em termos materiais, nos PMOT.**

Significa isto que a vinculação dos particulares apenas tem sido possível através da transposição das normas existentes em PMDFCI para os PMOT, cumpridas as regras relativas à respectiva elaboração e participação dos interessados, previstas, respetivamente, nos artigos 74.º e 77.º do RJIGT.

E é apenas nesta sede, e não em fase de elaboração pelas CDDFCI e CMDFCI dos respetivos PDDFCI e PMDFCI, que tais particulares podiam invocar a lesão de interesses subjectivos.

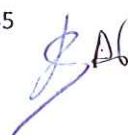
Até ao momento, verificou-se que **em nenhum dos casos analisados a rede primária constante do PMDFCI foi transposta para o PDM.** Logo a vinculação dos particulares, bem como a sua participação em sede de discussão pública das opções constantes dos PMDFCI não ocorreu.

Constatou-se igualmente que o ICNF não possui dados sobre esse processo de transposição, a nível nacional.

- (122) Atenta a nova **Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo**, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, perspectiva-se a vinculação direta dos particulares de normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais, conforme previsto no n.º 3 do artigo 46.º, circunstância que poderá determinar uma mudança de paradigma no âmbito da vinculação dos PDFCI e PMDFCI. Assim sendo, haveria que encontrar mecanismos de discussão pública, em sede desses planos.
- (123) Haverá ainda que realçar que a **delimitação da rede primária ao nível municipal deve acautelar a prossecução do interesse público** prevalecendo tal prossecução sobre as questões relacionadas com a abrangência das restrições incidentes sobre proprietários de terrenos sobre os quais recai esta delimitação, em respeito pelos critérios constantes no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.
- (124) Deve ser ainda tido em conta que o PMDFCI deve já conter um desenho da rede primária a uma escala que permita a identificação efetiva da propriedade, bem como do posicionamento do *buffer* de 125 m face à mesma, preocupações de que o ICNF faz igualmente eco no MRP 2014 (*vide* Anexo 5).

3.2.2.4 Titularidade dos prédios e declaração de utilidade pública

- (125) A RPFGC definida no âmbito do **planeamento distrital** de defesa da floresta contra incêndios, e obrigatoriamente integrada no planeamento municipal e local de defesa da floresta, **devem ser declaradas de utilidade pública**, nos termos e para os efeitos previstos no Código das Expropriações, mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das florestas, ficando **qualquer alteração ao uso do solo ou do coberto vegetal sujeita a parecer vinculativo** da AFN, sem prejuízo dos restantes condicionalismos legais, conforme n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.
- (126) Já nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 14.º e n.º 2 do artigo 12.º deste diploma, as redes de faixas de gestão de combustíveis inscritas nos PMDFCI, e os



terrenos necessários à sua construção, **podem** ser declarados de utilidade, circunstância que se constitui como uma faculdade dirigida às destinatárias da norma, as câmaras municipais.

(127) Em nenhum dos municípios visados pelo âmbito territorial da ação de inspeção foi efetuada qualquer declaração de utilidade pública de terrenos classificados como RPFGC, constatação extensível a todo o território nacional continental (ICNF, 2014¹⁰¹: p. 23) (vide Anexos 5 e 6).

(128) Sendo certo que a formulação da imposição constante do n.º 2 do referido artigo 14.º parece ser inequívoca, atenta a utilização, neste caso específico, da expressão “devem” que aqui interpretada como dever/obrigação, não se alcança desde logo o momento efetivo da concretização da proposta visando a efetiva declaração de utilidade pública e o responsável pela mesma, circunstância que pode ter obstado à utilização da figura prevista.

Sobre o assunto teremos de considerar a posição assumida pelo ICNF que esclarece caber às câmaras municipais efetuar a proposta de declaração de utilidade pública ao membro do governo responsável pela área das florestas, e ao **Governo suportar os encargos daí resultantes** (ICNF, 2014) (vide Anexo 5).

Sobre o momento da efetivação da proposta de declaração de utilidade pública, será igualmente de considerar o MRP de 2014 que considera que cabe ao município, no âmbito da definição, para cada troço, do enquadramento legal que garanta a **manutenção da rede primária**, analisar e identificar quais os troços sujeitos a declaração de utilidade pública, iniciando o processo de estabelecimento da mesma (vide Anexo 5).

(129) Sobre a matéria relativa à declaração de utilidade pública, surge a dúvida sobre se esta declaração se reconduzirá, em exclusivo, à declaração de utilidade pública da expropriação, cfr. artigo 10.º do Código das Expropriações, ou se esta poderá, caso não haja lugar a expropriação, reconduzir-se à mera constituição de uma servidão administrativa por via da qual se limitem os direitos sobre os imóveis, com vista à realização do interesse público.

E, nesta matéria, propendemos para a segunda hipótese, não só porque a epígrafe do artigo 14.º do referido normativo refere, a par da expropriação, a figura da servidão, mas

¹⁰¹ Relatório do ICNF para a Comissão de Agricultura e Mar (CAM), julho de 2014.

principalmente porque a última parte do n.º 2 desta norma aponta para a necessidade de parecer vinculativo da administração para a realização de alterações ao uso do solo ou do coberto vegetal, circunstância que parece abonar em favor da tese da possibilidade de constituição de servidão sem necessidade de expropriação.

O ICNF partilha igualmente desta interpretação acrescentando que a expropriação “pode corresponder à mera constituição de servidões sem transferência de propriedade, podendo ser, neste caso, o titular dos terrenos expropriados o responsável pela manutenção e gestão da rede” (2014: p. 23) (*vide* Anexo 5).

- (130) Para efetivar a declaração de utilidade pública que advém da delimitação da RPFGC, afigura-se indispensável o **conhecimento da titularidade dos prédios** integrantes desta rede, circunstância que hoje não se verifica, uma vez que os PMDFCI, e as respetivas peças gráficas que os constituem, não têm por base o **cadastro** predial atualizado (*vide* Anexo 6).

O ICNF e os GTF, manifestaram, em sede da sua participação nas Comissões, **não conhecerem de forma cabal e atualizada os prédios** sobre os quais incide a delimitação da rede primária, e, em consequência, os respetivos responsáveis pela sua gestão. Os guias de elaboração do PMDFCI, não prevêm a inclusão desta informação. Estes factos contribuem para o desconhecimento do conjunto de intervenções planeadas e executadas em rede primária em cada ano (*vide* Anexo 6).

O reconhecimento de que a **falta de cadastro** predial para grande parte da área florestal, principalmente em áreas com propriedades de menor dimensão, localizadas na zona Norte e Centro do Continente, **prejudica** o conhecimento e limita as dinâmicas deste sector, consta da RCM n.º 114/2006, que aprovou a ENF.

- (131) A realidade observada nos municípios em estudo, permite-nos afirmar que o único Gabinete Técnico Florestal (GTF) com conhecimento integral dos proprietários dos prédios afetos à rede primária é o GTF intermunicipal denominado Terras do Infante, que integra **Vila do Bispo** (para além de Lagos e Aljezur). Naquele município existe cadastro predial com a identificação de todos os prédios florestais, constituídos unicamente por explorações (agro)florestais que, de acordo com as informações prestadas, nunca excedem os 50 ha, e que

como tal não carecem de um PGF¹⁰². A rede primária abarca um baldio pertencente à Câmara Municipal de Vila do Bispo e que constitui o Perímetro Florestal de Vila do Bispo, gerido pelo ICNF. No anexo 13 consta a delimitação da rede primária no município de Vila do Bispo, onde constam as características (cfr. informação recolhida no âmbito da presente ação, da gestão da propriedade e servidões (regime florestal e área protegida) (*vide* Anexos 6 e 13).

(132) **Em Portalegre**, o GTF conhece todos os prédios de proprietários privados integrados na rede primária, pois existe cadastro predial do município, mas desconhece aqueles que estão obrigados à entrega de PGF, e ponto de situação de sua entrega e respetiva aprovação pela AFN, i.e. cuja área mínima de exploração (agro)florestal seja de 100 ha¹⁰³. O ICNF identificou 68 prédios privados do concelho de Portalegre com área superior a 100 ha e que englobam a rede primária, que necessitariam de PGF, um dos quais localizado no perímetro florestal da Serra de São Mamede (*vide* Anexo 6).

A rede primária interseta o Perímetro Florestal da Serra de São Mamede, gerido pelo ICNF. De acordo com a informação sobre a delimitação de perímetros e matas, a nível nacional (MAPER, versão 2) e o PGF do Perímetro Florestal da Serra de São Mamede, Quinta de Olhos Água e S. Salvador (versão de trabalho, agosto de 2014) constantes respetivamente nos Anexos 25 e 26, este perímetro tem uma área de cerca de 368 ha e é propriedade do Estado. Estes dados não são, contudo, concordantes com a informação também prestada pelo ICNF, que incluem neste Perímetro Florestal um prédio privado com área de 323 ha (Anexo 27) e com a informação constante no Decreto de 23 de dezembro de 1911, publicado no Diário do Governo nº 1 de 2/01/1912 e o decreto de 27 de julho de 1912 (Anexo 28), que identifica no perímetro originalmente delimitado, 1618 ha, terrenos baldios pertencentes ao município de Portalegre, e terrenos privados. Este último decreto, estabelece que a execução do plano de arborização foi entregue ao Estado. Acresce que no sítio eletrónico do ICNF a mesma área é designada como Mata Nacional, a que corresponderia um regime florestal total¹⁰⁴. Sublinha-se que na tabela de atributos do MAPER (versão 2) e na informação prestada inicialmente nesse âmbito pelo ICNF (*vide* Anexo 25), não é possível identificar os diplomas que

¹⁰² Cfr. PROF Algarve: «Exploração florestal e agro-florestal» o prédio ou conjunto de prédios contínuos ocupados total ou parcialmente por arvoredos florestais, pertencentes a um ou mais proprietários e que estão submetidos ou não a uma gestão conjunta». Ainda de acordo com este PROF: as explorações com área mínima de 50 ha, deverão deter um PGF.

¹⁰³ Cfr. PROF Alto Alentejo, será obrigatório para as explorações com área mínima de 100 ha.

¹⁰⁴ Acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/gf/regflo/resource/img/map-mnac-per-flor>.

estabeleceram o regime florestal (em todos os municípios), e correspondentes desafetações ou actualizações de limites (no município de Portalegre). Trata-se, segundo o ICNF, de um PF constituído por 368 ha de terrenos baldios, indicando motivos possíveis para a discrepância de dados (*vide* Anexo 46). Esta questão foi alvo de análise em maior detalhe no âmbito do Processo de Averiguação n.º AOT/CN000012/14.

Desde 2012 a rede primária integra também uma pequena fração da ZIF de Marvão, única ZIF do município, e que foi constituída nesse ano (*vide* Anexo 6).

No anexo 14 encontra-se a delimitação da rede primária no município de Portalegre, onde constam as características (cfr. informação recolhida no âmbito da presente ação, da gestão da propriedade e servidões (regime florestal e área protegida) (*vide* Anexos 6 e 14).

(133) **Em Seia**, a rede primária interseta diversas ZIF, mas também baldios - alguns dos quais integrados em ZIF e a maioria localizados num dos dois Perímetros Florestais (Serra da Estrela ou Senhora das Necessidades) (*vide* Anexo 6).

Estes baldios são administrados, na sua maioria, em regime de associação entre os compartes e o Estado, por via do ICNF¹⁰⁵. Os restantes prédios serão de privados ou eventualmente unidades de baldio sem o respetivo Plano de Utilização de Baldio (PUB), cujos proprietários são, na generalidade, desconhecidos do ICNF e GTF, face à ausência de cadastro predial (*vide* Anexo 6).

Neste município o ICNF e o GTF não conhecem explorações (agro)florestais sujeitas a PGF por terem uma área mínima de 25 ha¹⁰⁶, ou outras que detenham PGF, para além da Mata do Desterro, pertencente à EDP mas cedida a título de comodato à Câmara Municipal (*vide* Anexo 6)

No anexo 15 consta a delimitação da rede primária no município de Seia, onde constam as características (cfr. informação recolhida no âmbito da presente ação, da gestão da propriedade e servidões (regime florestal e área protegida) (*vide* Anexos 6 e 15).

¹⁰⁵ Cfr. al. b) do artº 9.º do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro, ao abrigo do artigo 37º da Lei dos Baldios.

¹⁰⁶ Cfr. PROF BIN, será obrigatório para as explorações com área mínima de 25 ha.

(134) Em Vila Real, a delimitação da rede primária ao nível do PDDFCI inclui vários baldios, a maioria dos quais administrados em regime de associação entre os compartes e o Estado, por via do ICNF, a que se poderão juntar outras unidades de baldio, ainda desconhecidas do ICNF e do GTF por não terem entregue o respetivo PUB. Estes baldios integram os Perímetros Florestais da Serra do Marão, Vila Real e Ordem e Serra de São Tomé do Castelo. Os restantes prédios serão, presumivelmente, de proprietários privados, não identificados pelas entidades, face à ausência de cadastro predial. De igual modo, não foi identificada qualquer exploração (agro) florestal sujeita a PGF por ter dimensão mínima de 50 ha¹⁰⁷ (vide Anexo 6).

No anexo 16 consta a delimitação da rede primária no município de Vila Real, onde constam as características (cfr. informação recolhida no âmbito da presente ação, da gestão da propriedade e servidões (regime florestal e área protegida) (vide Anexos 6 e 16).

(135) No Anexo 17 apresenta-se um resumo das características da propriedade da RPFGC nos municípios de Vila do Bispo, Portalegre, Seia e Vila Real.

(136) Neste contexto, sabendo que apenas 14,6% da Rede Primária planeada, em 11.125 km, se localiza em área pública, definida como as Matas Nacionais ou área sujeita a Regime Florestal e que na área privada apenas 13% está abrangida por ZIF (ICNF, 2014: p. 19), é seguro concluir que a grande maioria dos prédios sobre os quais se encontra delimitada esta rede é pertença de privados, não sujeitos a regime de gestão controlada por uma única entidade (ZIF), muitos dos quais não sujeitos a quaisquer instrumentos de gestão florestal (PGF ou PEIF) (vide Anexo 3).

(137) Neste sentido afigura-se importante realçar a necessidade de serem previstos, em sede de alteração legislativa, os instrumentos necessários para garantir uma intervenção coerente em toda a RPFGC, independentemente do regime de propriedade, “sob pena de condenar ao fracasso a estratégia de defesa de todo um território, como o concelho, pela descontinuidade das intervenções, e logo a sua ineficácia face à contenção ou ao dificultar da progressão dos incêndios” (POM do PMDFCI de Seia, 2013: p. 7).

(138) No que concerne aos baldios as dificuldades são sentidas a nível nacional, pois estes nunca estiveram obrigados ao cadastro predial, sendo ainda muitos os casos em que se

¹⁰⁷ Cfr. PROF Douro, será obrigatório obrigatório para as explorações com área mínima de 50 ha.

verificam litígios na delimitação do território associado a unidades de baldio, o que dificulta a sua identificação IESE (2012).

A recente publicação da Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, que alterou a Lei n.º 68/93, de 4 de setembro (Lei dos Baldios), aditando o artigo 2º-B, sujeita os baldios a inscrição na matriz predial respetiva, pretendendo-se ultrapassar este obstáculo.

Ainda sobre os baldios mencione-se a elaboração de um estudo de diagnóstico conducente à identificação de soluções para melhorar a organização da gestão dos Baldios, tendo sido criada a Comissão Nacional para a Valorização dos Territórios Comunitários (CNVTC), pelo Despacho n.º 22922/2008, de 1 de setembro, finalizado em 2010:

A integração de baldios e prédios particulares, em particular os minifúndios que no seu conjunto constituem a maior parte da área florestal, em ZIF tem demonstrado ser uma boa solução, também a nível do apoio técnico. Não obstante, apesar de a meta prevista no PNDFCI, para o ano de 2013, relacionada com o indicador da área abrangida com ZIF, ter sido atingida (ICNF, 2014: p. 25¹⁰⁸), permanece a **necessidade de criar novas ZIF e ativar as ZIF já constituídas** (IESE, 2012), tornando efetivas as potencialidades e benefícios desta forma de gestão da propriedade florestal (*vide* Anexo 3).

¹⁰⁸ O objetivo seria ter mais de 500 000 ha e atualmente o país apresenta 847.715 ha em modelo ZIF.

3.2.3 A construção e manutenção (execução) da rede primária

3.2.3.1 Responsabilidade pela execução

(139) A legislação em vigor identifica a AFN, atualmente o ICNF, como responsável pela coordenação das ações de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infra-estruturação.

Todavia, não se clarifica a quem incumbe, e em que prazos, a construção e manutenção (execução) periódica das ações de prevenção estrutural na rede primária (CEIF, 2012: p. 81; ICNF, 2012a¹⁰⁹: p. 6).

Não se verifica existir qualquer infração ou sanção associada ao incumprimento das disposições legislativas nesta matéria, ao invés do que acontece, por exemplo, em relação às redes secundárias, conforme previsão do artigo 38.º. Não obstante, encontra-se previsto no n.º 2 do artigo 21.º que, em caso de incumprimento da regras de planeamento, instalação e manutenção das redes primárias previstas no artigo 18.º, tal facto seja comunicado à AFN/ICNF.

(140) Em 2012, o ICNF (p. 6-7), apesar de considerar que o Decreto-Lei n.º 124/2006 não determina o responsável pela execução e manutenção da rede primária, defende que, à semelhança do previsto no artigo 15º para as rede secundárias, é o proprietário, arrendatário, uso frutuário ou entidades que a qualquer titulo detenham terrenos na faixa referida, a quem compete a gestão de combustíveis nesses terrenos (*vide* Anexo 18).

(141) Atendendo a que a interpretação da lei neste sentido transfere o ónus da execução e manutenção da rede primária para o proprietário sem que estejam definidas quaisquer medidas compensatórias por perda de rendimento, o ICNF refere ainda que tem sido prática o planeamento destas redes prioritariamente em áreas sob gestão do estado e privilegiar áreas particulares de baixo rendimento e sempre com a concordância dos seus proprietários, ficando a despesa de instalação e manutenção suportada pelo estado (*vide* Anexo 18).

(142) A este propósito aquele organismo faz notar que, ao abrigo do artigo 21.º os proprietários, arrendatários, uso frutuários ou entidades que a qualquer titulo detenham

¹⁰⁹ Memorando sobre Rede Primária, ICNF, 13.11.2012.

terrenos, edificação ou infra-estruturas referidas no citado diploma legal são obrigadas ao desenvolvimento e realização das ações e trabalhos de gestão de combustíveis nos termos da Lei (*vide* Anexo 18).

- (143) Em 2014, o ICNF (p. 23) relata que “A execução da RPFGC tem vindo a ser executada por organismos públicos, entidades gestoras de zonas de intervenção florestal e organizações de proprietários florestais”, acrescentando que “Na medida em que a RPFGC deve ser vertida para os PMDFCI e, assim, integrar as ações que os mesmos prevêm, é ao nível municipal que deve ser promovida a sua execução, através das Comissões Municipais de Defesa da Floresta, que coordenam as ações de DFCI a nível municipal e integram todas as entidades que têm atribuições relacionadas com a matéria” (*vide* Anexo 3).
- (144) Diversos documentos consultados no âmbito da presente ação também evidenciaram as **diferentes interpretações** sobre a responsabilidade da administração central, local e dos proprietários ou gestores dos prédios¹¹⁰ (*vide* Anexos 33a, 33b, 33c e 33d). Esta indefinição promove conflitos que devem ser evitados e prejudica a efetividade da execução da rede primária, pelo que urge a necessidade de orientações nesta matéria (*vide* Anexo 6).
- (145) O desconhecimento de muitos proprietários/gestores da delimitação da faixa da rede primária efetuada a nível distrital e o não reconhecimento de responsabilidades na infraestruturização e na comparticipação dos custos que a mesma envolve, com consequências também na diminuição da produção florestal, têm contribuído para uma **execução insatisfatória da rede primária**.
- (146) Apesar das entidades públicas da Administração central ou local, entidades gestoras de ZIF, baldios ou de prédios em áreas florestais de grande dimensão estarem, em princípio, aptas a **apresentar as necessárias candidaturas** aos mecanismos de financiamento (apesar de nem sempre o fazerem), nomeadamente o ProDer, visando a construção e manutenção da rede primária, o mesmo não se poderá afirmar para os proprietários de prédios de pequena dimensão.

¹¹⁰ Por exemplo: Ofício ref^a 11194, de 07.06.2010, emitido pelo à data ICNB, parecer favorável condicionado a intervenção por parte da ZIF Alfátima, no qual se corrige que a competência para a instalação da rede primária não incumbe à CMDFCI, com o apoio do GTF e AFN, pois a legislação não indica responsáveis pela sua execução mas apenas pelo delineamento da mesma (Anexo 33a). Na Ata n.º 1/2012 da CMDFCI de Seia é levantada a questão da responsabilidade do Estado no que respeita à rede primária, neste caso da AFN, não estando expresso em qualquer Decreto-Lei que a mesma seja dos Municípios (Anexo 33b). No PMDFCI de Seia, Plano de Ação, consta na p. 29 que a rede primária DFCI é da responsabilidade da DGRF (Anexo 33c). No PMDFCI de Portalegre, Plano de Ação, apenas consta como entidade a executar a rede primária, a Câmara Municipal de Portalegre (p. 194 a 203) (Anexo 33d).

Pode-se mesmo concluir não ser viável a candidatura de centenas de pequenos proprietários para garantir a execução dessa faixa.

Acresce que o ProDer prevê para a Administração central um limite máximo de apoio por subação muito superior ao dos restantes beneficiários, de € 5 000 000 para € 1 500 000¹¹¹. Tal indicia que se previa que a Administração central iria ter um papel maior na execução da rede primária, o que não corresponde à realidade nos municípios em estudo (*vide* Anexo 6) e presumivelmente no plano nacional.

- (147) Para contornar estas dificuldades o ICNF recomenda, no MRP (2014), a implementação prioritária da RPFGC em áreas de regime de propriedade pública ou de gestão florestal de maior dimensão, dada a maior facilidade na identificação e envolvimento dos proprietários e uma maior garantia na perpetuidade e manutenção (*vide* Anexo 5).

Mas tais orientações apenas poderão ser aplicadas se respeitarem os critérios de delimitação da rede primária, que assegurem de forma cabal a sua função, como previsto no art.º 18 do Decreto-Lei n.º 124/2006, e alterações.

- (148) Para ultrapassar os obstáculos decorrentes da execução e manutenção da rede primária, que envolve encargos financeiros avultados, a CNR (2005) propôs a integração da **manutenção da rede primária com actividades geradoras de recursos financeiros como a silvopastorícia, a gestão cinegética, a recolha de biomassa para energia, a agricultura ou a produção de frutos silvestres.**

De facto uma adequada **gestão de combustíveis**, “promove a redução de material vegetal e lenhoso de modo a dificultar a propagação do fogo na vertical (degrau a degrau, do estrato herbáceo para os matos e destes para as copas) e na horizontal (ao longo dos diferentes estratos)” (AFN, 2011: p. 12)¹¹², sem prejudicar a produtividade florestal.

¹¹¹ Cfr. Regulamento para a Aplicação da Acção n.º 2.3.1, «Minimização de Riscos», versão de 2011.

¹¹² (AFN, 2011), Gestão de combustíveis para protecção de edificações – Manual (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/agir/boapratic/resource/doc/man-gest-combu>).

- (149) Outros factores de sucesso de uma gestão florestal sustentável residem na **formação profissional** dos diferentes agentes do sector da silvicultura¹¹³ e no contributo da **investigação científica** para melhorar os modelos de silvicultura (CNADS, 2014¹¹⁴) e identificar as operações de gestão operacional ecologicamente mais adequadas, diminuindo claramente o limiar de rendibilidade da gestão activa nos vários modelos de floresta (IESE, 2012: p. 27).

Deste modo, e com o envolvimento de todos os interessados, incluindo as unidades de investigação da academia, operadores florestais e organizações não governamentais, será possível alterar a percepção generalizada da dicotomia entre a visão económica da floresta e a sua proteção contra incêndios (Viegas, 2013).

3.2.3.2 Critérios técnicos da execução

- (150) A necessidade de permitir a **devida flexibilidade na concretização** das intervenções em rede primária, adaptada a cada circunstância local, não prejudica o imprescindível apoio técnico através do estabelecimento de regras gerais de silvicultura preventiva e, especificamente, de execução da rede primária, e que assegurem coerência e qualidade técnica associadas à produtividade florestal e, em simultâneo, à defesa da floresta contra incêndios e, ainda, à conservação da natureza.
- (151) No que concerne à silvicultura preventiva, e de acordo com o PNDFCI, a AFN deveria atualizar o Manual de Silvicultura para a prevenção de incêndios, de 2002, da DGRF¹¹⁵, meta considerada não cumprida (IESE, 2011) [ver § (65)(212)]. Não obstante o ICNF considerar que o Manual de Silvicultura, de 2002 (*vide* Anexo 19), se encontra atualizado de acordo com as orientações do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na redação em vigor (*vide* Anexo 20), no mínimo será necessário rever e atualizar o caderno XIII, referente à legislação no quadro geral da silvicultura preventiva.

¹¹³ A este propósito veja-se o Despacho Normativo n.º 8/2011, de 8 de Abril, (II S).

¹¹⁴ Comentários do CNADS sobre a Atualização da ENF documento de trabalho para auscultação pública, em 2014 (acessível em www.cnads.pt).

¹¹⁵ Documento que se encontra acessível no sítio eletrónico do ICNF, em <http://www.icnf.pt/portal/agir/boopratic/dfci#comb> e cuja publicação em papel teve uma tiragem de 1500 exemplares que foram distribuídos pelas diversas entidades do sector.

(152) De forma mais específica, e para a infraestruturização das RDFCI, e em particular da RPFGC, serão também necessárias normas orientadoras, como previsto no art.º 20º do Decreto-Lei n.º 124/2006, conforme já abordado também nos pontos [ver § (73) a (77)(212)]

No anexo 21 compilam-se as orientações recolhidas em diversos documentos sobre critérios utilizados na execução e manutenção da rede primária, concluindo-se da sua leitura que o MRP de 2014 incorpora propostas de construção e manutenção da rede primária, mas não integra critérios relacionados com a compatibilização das intervenções propostas com a manutenção dos valores naturais num estado de conservação favorável¹¹⁶, pretendendo o ICNF incluir essa matéria no futuro Regulamento sobre a RPFGC (*vide* Anexo 46).

Será importante integrar esses critérios no MRP, destacando-se o conteúdo das apresentações do ICNF (2011 e 2011a), com os títulos “A experiência na óptica da Conservação da Natureza” (2011), e “Rede Primária *versus* Conservação da Natureza” (2011a)¹¹⁷ (*vide* anexo 21).

(153) Com efeito, no decorrer da ação confirmou-se a existência de uma **grande diversidade de atuações no âmbito da construção e manutenção** da rede primária.

Por exemplo: em Portalegre, no Parque Natural da Serra de São Mamede, e em Perímetro Florestal, o ICNF procedeu à remoção total de combustível vegetal com grade de discos, incluindo todos os matos e árvores, à exceção dos sobreiros e azinheiras por serem espécies protegidas, mas que no entanto se encontram visivelmente debilitadas¹¹⁸ (*vide* Anexo 22).

Em Seia, no Parque Natural da Serra da Estrela (PNSE), aferiu-se a incorporação da experiência e conhecimentos adquiridos, que ditou diferentes intervenções em diferentes locais da RPFGC. Em algumas zonas ocorreu a remoção parcial do combustível de superfície (herbáceo, subarbustivo e arbustivo), e a supressão da parte inferior das copas e a abertura dos povoamentos, ações coordenadas pelo ICNF e realizadas por sapadores florestais, técnicos especializados, em serviço público. Em outras ações coordenadas pelo ICNF houve o desbaste

¹¹⁶ Contém apenas uma menção genérica em que se refere que a passagem da Rede Primária não deverá constituir um fator de destruição/degradação desses valores.

¹¹⁷ Acessíveis em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/eea-grants>.

¹¹⁸ Pereira, 2014, na p. 59, constata que a erradicação de arbustos, especialmente com grade de discos, destrói a regeneração do sobreiro e danifica o seu sistema radicular superficial.”



de apenas algumas árvores mantendo-se um espaçamento entre copas inferior a 4 metros. (vide Anexo 23).

As situações em que se deve utilizar o **fogo controlado** e a oportunidade de credenciação de um maior número de especialistas aptos a utilizar esta técnica, ao abrigo do Regulamento do Fogo Técnico, foram temas em que se manifestou alguma incerteza, apesar de esta ser utilizada de forma crescente no nosso país, exceto no Algarve e Alentejo¹¹⁹. Na presente ação, releva-se a larga experiência na utilização desta técnica no município de Seia, em área do PNSE, em conjunto pelo ICNF e GTF¹²⁰ (vide Anexos 3 e 6).

3.2.3.3 Efetividade da execução

- (154) A nível nacional, a **RPFGC executada até 2013**, segundo os dados disponíveis no SGIF, corresponde a cerca de 14% do total da rede aprovada até esse ano (ICNF, 2014: p. 23). Dos 11.125 km de RPFGC planeada (dos quais o ICNF classifica 3599 de elevada prioridade, 3026 de média prioridade e 4500 de baixa prioridade, estando em curso a sua priorização), encontra-se executada 1.577 km de Rede Primária, das quais 33% é de elevada prioridade (500 km) (ICNF, 2014: p. 19-20) (vide Anexo 3). Todavia, este modelo de priorização – baixa, média e elevada - não coincide com o modelo de troços de prioridade 1 e 2 definido no MRP (2014) (vide Anexo 5).
- (155) O ICNF indica estar prevista a execução em articulação com o **Exército português** e pelo serviço público dos sapadores florestais e recorrendo aos meios próprios, até final de 2015, de 785 km; a alocação de fundos comunitários em pelo menos 20 milhões de euros para a concretização da restante Rede Primária de elevada prioridade, que ocupará mais 2314 km; à restante área primária planeada (de média e baixa prioridade) também estão enquadradas nos apoios financeiros que se desenham para o período 2014-2020 (vide Anexo 3).

¹¹⁹ Em 2014 está prevista a gestão de combustível com o uso do fogo nas áreas geridas pelo ICNF, maioritariamente, de acordo com os planos de fogo controlado: DCNF do Norte: 743 ha; 2) DCNF do Centro: 1.029 ha; 3) DCNF LVT: 37 ha (Tapada Nacional de Mafra); 4) DCNF do Alentejo e do Algarve: não consta qualquer plano de fogo controlado em área pública, com previsão de execução em 2014. Até à presente data foram geridos com esta técnica cerca de 460,7 hectares, maioritariamente de matos, nas regiões do norte (111,1ha), centro (345,2ha) e Lisboa e Vale do Tejo (4,4ha). Relativamente ao previsto nos planos de fogo controlado para 2014 estima-se uma percentagem de execução, até à data, de 15% no norte, 33,6% no centro e 11,8% em Lisboa e Vale do Tejo.

¹²⁰ Algumas das ações foram documentadas num pequeno filme disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=xDUQWz3xOLY>.

(156) A execução da RPFGC tem vindo a ser realizada por organismos públicos, entidades gestoras de zonas de intervenção florestal e organizações de proprietários florestais, que recorrem por vezes a empresas privadas que colocam em prática essas intervenções, nomeadamente no âmbito de candidaturas ao ProDer.

O investimento executado pela ex-AFN e pelo ex-ICNB, nos últimos quatro anos, em matas nacionais e baldios sob a gestão das duas instituições foi de aproximadamente 4 milhões de euros, sendo 40% destas verbas provenientes das receitas próprias, 26% de apoios comunitários, 19% do FFP e 15% do Orçamento de Estado (ICNF, 2014: p. 23-24) (*vide* Anexo 3).

(157) Na ação em curso, o único município onde se verificou a execução e manutenção integral da RPFGC foi o de Vila do Bispo, respetivamente em 2007/2008 e 2010/2011, no qual o GTF intermunicipal Terras do Infante assumiu a gestão da execução da rede primária nos prédios de privados (todos isentos de PGF), e no perímetro florestal gerido pelo ICNF, recorrendo a financiamento pelo Agris/ProDer¹²¹. Esta associação intermunicipal traz por certo benefícios decorrentes do aumento de escala, visíveis na diminuição de custos e apoio técnico mais sólido no planeamento e execução da rede primária (*vide* Anexo 6).

Na inexistência, na RPFGC, de ZIF, de povoamentos florestais com PGF, e de baldios que não fossem geridos unicamente pela administração central, o GTF apresentou candidaturas que abarcaram a totalidade desta faixa, que incluiu um caderno de encargos em que se descreve o tipo de intervenção, por troço. Os proprietários de prédios privados, devidamente cadastrados e identificados, foram notificados por via de Edital n.º 01/2011, de 7 de janeiro, do Município de Vila do Bispo, a fim de facultarem a devida autorização, dispensada na ausência de contacto no prazo legal. Esta possibilidade está expressa na Orientação Técnica Específica n.º 21 do ProDer¹²² (*vide* Anexo 6).

A ausência de manutenção da RPFGC nos anos posteriores a 2011 foi justificada pelo GTF com a **impossibilidade de concorrer a novo financiamento ProDer**, para um mesmo local e durante o seu período de vigência, assunto que se desenvolve à frente [ver § (162)].

¹²¹ O Programa Agris constituiu uma medida Agricultura e desenvolvimento Rural dos programas Operacionais Regionais no âmbito do III Quadro Comunitário de apoio no período 2000 a 2006.

¹²² Acessível em <http://www.proder.pt/conteudo.aspx?menuid=664&exmenuid=523>.

No anexo 24 ilustra-se a execução da rede primária no município de Vila do Bispo, conforme informação constante no respetivo POM de 2013. (*vide* Anexo 24).

(158) Em Portalegre, solicitou-se a preparação de informação sobre a execução e manutenção efetiva da rede primária, delimitada cartograficamente, com indicação do ano de execução/manutenção e entidade responsável e caracterização sumária da intervenção (e-mail de 02.07.2014). Os dados facultados concretizam cartograficamente as intervenções em buffers associados a rede viária e a caminhos-de-ferro, mas sem informação adicional. Não foram reportadas ações de manutenção (*vide* Anexo 6).

O GTF apresentou duas candidaturas ao ProDer, e anteriormente ao Agris, para a execução da rede primária, sendo descritas genericamente as intervenções a efetuar. Essas intervenções visaram evitar a progressão dos incêndios em áreas consideradas críticas (identificadas no PMDFCI) e zonas de risco de incêndios e/ou de perigosidade de incêndio relevante (cfr. formulário ProDer, projeto 38836), mas **incidiram apenas parcialmente sobre a RPFGC, quando sobreposta com a rede secundária**, com larguras que, frequentemente, são muito inferiores aos 125 m, aceites na candidatura Proder (*vide* Anexos 6 e 29).

A este propósito, o município invoca duas razões: a responsabilidade pela rede primária é do Estado central, cabendo ao município apenas a responsabilidade pela rede secundária, pelo que as faixas são mais estreitas, de modo a entrar menos no domínio privado e a não prejudicar muito os proprietários florestais com uma diminuição brusca da sua área de produção; o facto de serem intervenções financeiramente menos dispendiosas para o município (*vide* Anexos 6 e 29).

A primeira razão relaciona-se com a indefinição sobre a responsabilidade pela execução da rede primária, assunto já abordado, salientando-se que o Regulamento Proder, na sua alteração de 2010, prevê a execução da rede secundária de faixas de gestão de combustível associadas a troços da rede viária fundamental de acesso à rede primária de faixas de gestão de combustível¹²³.

¹²³ Alteração provocada pela Portaria n.º 814/2010, de 27 de agosto, adicionando ao artigo 5.º (Tipologias de investimentos), a alínea iv) Instalação e manutenção de parcelas integradas na rede secundária de faixas de gestão de combustível associadas a troços da rede viária fundamental de acesso à rede primária de faixas de gestão de combustível.

A segunda razão prende-se com o **limite máximo de financiamento por beneficiário**¹²⁴, que será igual para a administração local ou para um qualquer proprietário privado, independentemente da área a intervir.

No entanto, o mesmo beneficiário pode apresentar mais do que uma candidatura, desde que não seja para o mesmo local, pelo que essa questão poderá ser ultrapassada.

Ainda em Portalegre, e no perímetro florestal da Serra de São Mamede, a execução e manutenção anual é efetivada pelo ICNF, por recurso a meios próprios, numa faixa de 125 m. A CMDFCI aprovou um plano de fogo controlado no Perímetro Florestal da Serra de São Mamede e no Parque Natural da Serra de São Mamede, ambos a ocorrer em outubro de 2009. Os sapedores florestais, e em serviço público prestado no âmbito do Fundo Florestal Permanente, coordenados pelo ICNF e pelo GTF, também intervieram na rede primária em 2012 e 2013, conforme os relatórios de atividades apresentados no âmbito do Sistema de Informação do programa de sapedores florestais (SISF), onde se reporta os hectares e o tipo de intervenção.

Não foi possível obter informações adicionais sobre a execução da rede primária em Portalegre, nomeadamente nos prédios privados e ZIF Marvão, com ou sem PGF, sabendo-se apenas que não houve qualquer candidatura ao ProDer neste âmbito e que em 2005 foi apresentado um Plano de Fogo Controlado da propriedade Castanheiro da Penha, Coutos, Serrinha, Pico, de 2005 (vide Anexo 6).

No anexo 30 ilustra-se a execução da rede primária no município de Portalegre, onde constam as características (cfr. informação recolhida no âmbito da presente ação, da gestão da propriedade e servidões (regime florestal e área protegida) (vide Anexo 30).

(159) Em Seia, à semelhança dos outros municípios, também se solicitou informação sobre a execução e manutenção efetiva da rede primária, delimitada cartograficamente, com indicação do ano de execução/manutenção e entidade responsável e caracterização sumária da intervenção (e-mail de 02.07.2014). Os dados facultados concretizam a informação solicitada. Essa informação poderá no entanto estar subestimada pois **o ICNF e o GTF admitem desconhecer cabalmente as**

¹²⁴ De €100000 no Regulamento de 2008, passou para € 500000 na alteração de 2010 e ascendeu a €1500000 na de 2011.

intervenções em rede primária nos prédios privados, baldios e ZIF. Com efeito, os dados apresentados não refletem muitas candidaturas ProDer que ocorreram em Seia: apenas se apresentam dados para 2 das 10 ZIF - Seia Norte e ZIF Serra da Estrela, mas a Autoridade do ProDer informou que estão em execução pelo menos 7 projetos¹²⁵. Já para os baldios apenas se apresentam dados para 5 das 11 unidades de baldio, Sazes da Beira, Vide, Alvoco da Serra, Sabugueiro, Cabeça e São Romão, informação que confere com as candidaturas ProDer aprovadas. O ICNF acrescenta uma 6ª unidade de baldio, São Romão, com uma pequena intervenção de 6 ha no âmbito de um projeto com a Quercus (*vide* Anexo 6).

Em Seia, a rede primária tem vindo a ser executada pelo próprio ICNF e GTF, em prédios sujeitos a regime florestal e no Parque Natural da Serra da Estrela recorrendo a fogo controlado e aos sapadores florestais em serviço público, apresentados no âmbito do SISF (*vide* Anexo 6).

O Município obteve financiamento ProDer para a execução da rede primária na Mata do Desterro (*vide* Anexo 6).

No anexo 31 ilustra-se a execução da rede primária no município de Portalegre, onde constam as características (cfr. informação recolhida no âmbito da presente ação, da gestão da propriedade e servidões (regime florestal e área protegida) (*vide* Anexo 31).

(160) Em Vila Real, a execução da rede primária é nula, pelo facto de a sua delimitação não se encontrar ainda aprovada em sede da CMDFCI (*vide* Anexo 6).

(161) Nos municípios em estudo destaca-se a execução integral da rede primária no município de Vila do Bispo e a execução nula no município de Vila Real.

Nos municípios de Seia e Portalegre a execução revela descontinuidades temporais e espaciais. Denote-se ainda, em ambos os municípios, a dificuldade do ICNF e da CMDFCI em conhecer o ponto de situação da execução, em particular nos prédios de ZIF, unidades de baldios e proprietários privados¹²⁶. O ICNF tem conhecimento de alguns projetos, aqueles que beneficiam

¹²⁵ Não foi possível confirmar as ações realizadas pelas ZIF, de forma individual, pois a autoridade de ProDer apresenta essa informação por projetos associados a produtores florestais que exploram várias ZIF.

¹²⁶ Não obstante o esforço da CMDFCI de Seia em efetuar a análise das candidaturas remetidas ao ProDer, e o acompanhamento da execução da rede primária, aferiu-se que apenas conhece as candidaturas que os beneficiários entendem dar-lhe conhecimento e as intervenções identificadas em deslocações do GTF, do ICNF ou de outros membros da CMDFCI, ao terreno (*vide* Anexo 6).

de candidaturas ao ProDer e abarquem terrenos localizados em rede Natura 2000 (ZEP e ZEC) e RNAP, pois será necessário o seu parecer¹²⁷, mas mesmo nesses casos, desconhece os resultados da sua execução (*vide* Anexo 6).

O objetivo da RPFGC apenas será cumprido se estiver **construída e em condições de manutenção adequadas ao seu uso, na totalidade da faixa, todos os anos**, pelo menos antes de se iniciar o período crítico no âmbito do SNDFCI. Contudo, a realidade dos municípios analisados, com exceção de Vila do Bispo (e Sintra que não têm rede primária) não coincide com este objetivo verificando-se que a execução tem sido progressiva, mas longe das metas a alcançar, ocorrendo intervenções apenas por alguns atores, com desfasamentos temporais relevantes, não se garantindo troços contínuos com uma largura mínima de 125 m. Note-se que em ambos os municípios não se analisou a execução de troços segundo o modelo de priorização constante no MRP (2014) pois essa terminologia ainda não se encontrava refletida nos normativos e Planos em vigor (*vide* Anexos 3 e 5).

(162) Quanto à **periodicidade de manutenção da RPFGC**, registre-se que mesmo no município de Vila do Bispo em que se alcançou a manutenção da totalidade da rede, estas intervenções não foram repetidas após 2010/2011, face à **impossibilidade legal de apresentar nova candidatura**, para o mesmo local no decorrer do período de vigência do ProDer, apesar de essa intervenção se mostrar necessária¹²⁸.

Porém, os especialistas recomendam que a manutenção ocorra num intervalo entre 2 a 5 anos, variável de acordo com as características locais, como por exemplo o tipo de vegetação e o clima (CNR, 2005).

Num dos relatórios sobre os grandes incêndios florestais de 2013 descreve-se que “Na área ardida existia uma faixa de gestão não contínua que na maior parte dos casos, não foi suficiente para impedir a passagem do fogo devido à concentração de herbáceas existentes. A maior parte dessa faixa de gestão era relativamente recente, tendo sido construída em 2012, pelo que ainda não

¹²⁷ Cfr. o documento “Lista de documentos a apresentar com a candidatura para controlo documental, ação 231 – minimização de riscos”, acessível em <http://www.proder.pt/conteudo.aspx?menuid=1072&exmenuid=1077>.

¹²⁸ Tal restrição estava expressa no Anúncio de abertura e período contínuo de apresentação de pedidos de apoio, n.º 04/Ação 231/2011, de julho de 2011 refere no ponto 6 a anulação imediata de candidaturas que tenham por objeto investimentos que foram objeto de decisões de aprovação anteriores (acessível em http://www.proder.pt/ResourcesUser/Avisos/2311/Anuncio_2311.pdf).



havam sido efetuadas ações de manutenção. Após a precipitação abundante que caiu no Inverno e na Primavera, a que se seguiu o referido período de seca nos meses de Julho e Agosto, era expectável a existência de muita erva seca na rede primária” (CEIF, 2013: p. 105). E por isso recomenda: “Consideramos que a existência desta faixa era positivo mas a periodicidade da sua manutenção deve ser reavaliada.”, ou seja, essa operação pode até ser necessária passado um ano sobre a última intervenção.

- (163) Ainda sobre a problemática da construção e manutenção da RPFGC, levanta-se a questão de saber se os **guias para a elaboração do PMDFCI** concretizam informação sobre a responsabilidade, os prazos, o financiamento e os tipos de técnicas a aplicar.

O **regulamento de elaboração dos PMDFCI** de 2012 dispõe, genericamente, que o plano de ação concretiza o “planeamento de ações que suportam a estratégia municipal de DFCl, definindo metas, indicadores, responsáveis e estimativa orçamental” (cfr. artigo 6º, n.º 2).

O correspondente **Guia Técnico do PMDFCI**, elaborado pelo ICNF e datado de abril de 2012, define os dados de texto e peças cartográficas que devem enunciar as faixas de gestão de combustíveis: Apresentação da área (ha) com e sem necessidade de intervenção e distribuição da área total com necessidade de intervenção, com indicação do responsável pela gestão de combustíveis associado à área total, por ano, para o período de vigência do PMDFCI, por faixa de gestão de combustível; prevê ainda a indicação do tipo de intervenção, dos meios de execução disponíveis e dos meios de financiamento previstos para as propostas de concretização¹²⁹.

O Guia Técnico para a Elaboração do PMDFCI anterior, de 2007, prevê a mesma informação, com exceção dos responsáveis pela execução das ações¹³⁰ (vide Anexo 32).

- (164) Quanto aos **Planos Operacionais Municipais (POM)**, o regulamento do PMDFCI, de 2012, especifica no seu artigo 7º que anualmente estes devem conter informação sobre os meios e recursos a afetar, mas apenas é aplicável às ações de vigilância e deteção, 1.ª intervenção, combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio.

¹²⁹ O Guia está acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dpci/Resource/doc/guia-tec-pmdfci-abril12>, relevando-se a informação das páginas 21 e 55.

¹³⁰ Cfr. Guia Técnico para a elaboração de PMDFCI, AFN, 2007, Caderno I – Plano de Ação (páginas 6, 33 e 34) e Apêndices.

Pelo contrário, e julga-se que de forma mais adequada, o Regulamento do PMDFCI que anteriormente estava em vigor¹³¹ não excluía a prevenção estrutural, no POM. Com efeito, o PMDFCI deveria conter um Programa operacional com: i) Definição dos responsáveis pela execução das intervenções; ii) Estimativa do orçamento associado aos programas e respectivas ações identificando as fontes de financiamento.

Nenhum dos POM, de 2012 e 2013, dos municípios em estudo, incluiu um plano operacional de execução da rede primária, o que se justifica pelo facto de tal previsão constar apenas na Portaria n.º 1139/2006, já revogada pelo Decreto-Lei n.º 17/2009 (*vide* Anexo 6).

(165) Quanto à análise do conteúdo dos PMDFCI, no que concerne à execução da RPFGC, e analisando a conformidade com o guia de 2007, em vigor à data da sua elaboração, temos que (*vide* Anexo 6):

- a) Em Vila do Bispo, a informação contempla os campos previstos no guia técnico. A avaliação do preenchimento dos atributos, em cada campo, permitiu concluir que, relativamente à execução: o meio de financiamento identificado tem o código 04 - Outros (a especificar em observações), onde consta que corresponde a “Empresa Prestação de Serviços/Prestadores de Serviços”; o tipo de intervenção apresenta o código MAO - Gestão mecânica de combustível e alteração do coberto vegetal; no campo DATA_AÇÃO, sobre a data em que foram efetuadas as intervenções, consta um único dia (15.07.2008); no campo FASE o código 05 - Conclusão do projecto, indica que à data da elaboração do PMDFCI a rede primária havia já sido implementada no terreno.
- b) Em Portalegre, no PMDFCI, Caderno I, o texto, tabelas e peças cartográficas contemplam os campos previstos no guia técnico mas não individualizam a rede primária dentro das faixas de gestão de combustíveis (p. 79, Mapa nº 9; p. 37 e ss, tabela 17; p. 268-9, Mapas 5 a e 5b), indicando-se as zonas a intervir, consoante as responsabilidades dos diversos intervenientes¹³², que não incluem a AFN, sequer na qualidade de gestor do perímetro

¹³¹ Cfr. nº 1, alínea g) da Portaria n.º 1139/2006, de 25 de outubro.

¹³² Câmara Municipal de Portalegre, proprietários de terrenos confinantes a estradas e caminhos municipais, Instituto de Estradas de Portugal, proprietários de terrenos confinantes a estradas nacionais e itinerário principal (IP2), REFER – Rede Ferroviária Nacional, EDP,



florestal. Na p. 34 e na página 154 e ss. (quadro 21) descreve-se a responsabilidade da CM Portalegre, única entidade que se prevê atuar em rede primária entre 2008 e 2012, que assegura, nas estradas e caminhos municipais, a execução de uma Faixa de Redução de Combustível (FRC) de largura variável, recorrendo a ações de silvicultura preventiva, desde o limite lateral do pavimento (berma) até ao limite do perímetro cercado¹³³. As Operações de Silvicultura Preventiva (OSP) são referidas no texto de forma genérica como integrais ou apenas de redução de combustível. Na p. 193 especifica-se que a intervenção será 80% por meios mecânicos e 20% por meios moto-manuais.

- c) Em Seia, no Caderno I do PMDFCI consta, a informação contempla os campos previstos no guia técnico. Sobre o preenchimento dos atributos: identifica-se claramente as faixas de gestão de combustível integradas na rede primária; o meio de financiamento identificado é o correspondente ao Código 02 – Autarquia; o meio de execução está identificado com o código 01 - Equipa de Sapadores Florestais da Autarquia; identificam-se três tipos de intervenção com os códigos CDO - Gestão moto-manual de combustível e correcção de densidades excessivas, MDO - Gestão mecânica de combustível e correcção de densidades e SSS - Sem intervenção; no campo DATA_AÇÃO, consta uma data prevista para uma execução futura; no campo FASE consta o código 01 - Marcação no gabinete, o que indica que à data da elaboração do PMDFCI a rede primária ainda não havia sido implantada no terreno.

(166) O MRP (2014) prevê que no PMDFCI, e no seu período de vigência, deve ser apresentado o tipo de intervenção e meios de execução, para cada novo troço, bem como os custos de instalação e de manutenção e regime de propriedade.

proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a aglomerados habitacionais, edificações, designadamente habitações, estaleiros, oficinas, armazéns, fábricas ou outros equipamentos).

¹³³ Nos casos em que não exista cercado, a Faixa de Redução de Combustível (FRC) terminará nos marcos divisionais. Ainda, no caso de ausência de qualquer marcação divisional e caso a ocupação do terreno confinante não seja eucaliptal ou pinhal, a Câmara Municipal de Portalegre executará apenas a limpeza de berma e valeta numa largura máxima de 3 metros.

3.2.3.4 Planos de Gestão Florestal, Planos Específicos de Intervenção Florestal e aprovação das intervenções

(167) Os instrumentos de gestão florestal¹³⁴, em particular os Planos de Gestão Florestal (PGF)¹³⁵, que incluem os Planos de Utilização de Baldios (PUB)¹³⁶, mas também os Planos Específicos de Intervenção Florestal (PEIF), devem especificar as ações de silvicultura a serem realizadas na rede primária (cfr. n.º 1 do artigo 11º e n.º 2 do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 124/2006 e alterações).

Na prática, é ao nível do PGF que se traduz a operacionalização da gestão florestal sustentável¹³⁷ (IESE, 2012), o que demonstra a importância a conferir ao conteúdo destes planos.

(168) A elaboração dos PGF nas explorações florestais e agro-florestais públicas e comunitárias é uma responsabilidade da AFN/ICNF ou do organismo público responsável pela sua gestão (cfr. artigo 13º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 16/2009), a cumprir no prazo de quatro anos contados da data da publicação do PROF respectivo (cfr. artº 14.º, n.º 1), ou seja, entre 2010 e 2011.

Nos municípios em estudo, não foram ainda aprovados os PGF dos Perímetros Florestais de Vila do Bispo, Serra de São Mamede, Serra de Sintra, Penha Longa, Serra da Estrela, Senhora das Necessidades, Vila Real, Serra de São Tomé do Castelo, Serras do Marão, Vila Real e Ordem¹³⁸, geridos pelo ICNF, encontrando-se alguns já elaborados, em particular o de Vila do Bispo e da Serra de São Mamede. Deste modo, concluímos que não existem especificações de ações de

¹³⁴ Decreto-Lei n.º 124/2006 e alterações, artigo 3º, n.º 1, q) «Instrumentos de gestão florestal» os planos de gestão florestal (PGF), os elementos estruturantes das zonas de intervenção florestal (ZIF), os projectos elaborados no âmbito dos diversos programas públicos de apoio ao desenvolvimento e protecção dos recursos florestais e, ainda, os projectos a submeter à apreciação de entidades públicas no âmbito da legislação florestal.

¹³⁵ Aos PGF elaborados antes de 2009, aplica-se o Decreto -Lei n.º 205/99, de 9 de Junho. Posteriormente foi publicado o Despacho n.º 15183/2009, de 6 de julho, relativo às normas técnicas aplicáveis aos Planos de Gestão Florestal (PGF), o que inclui igualmente os PUB e Normas técnicas de elaboração dos planos de gestão florestal, 2009, AFN, acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/gf/pgf/resource/doc/manual/normas-tecn-PGF-AFN.pdf>. Destaca-se na página 19 do guia que “os programas de infraestruturas deve incluir e descrever as ações de construção, beneficiação e manutenção de infraestruturas da responsabilidade do proprietário, sempre que aplicável (...) da rede de faixas de gestão de combustível (primária, secundária e terciária). (...) O programa das operações silvícolas mínimas deve descrever as operações a realizar periodicamente, referindo a área de incidência/localização e a sua calendarização, seleccionando (justificadamente) as operações constantes nos diferentes programas”.

¹³⁶ Despacho n.º 11061/2009, de 4 de Maio. Refere-se à elaboração dos Planos de Utilização dos Baldios (PUB) [Lei n.º 68/93, de 4 de setembro – Lei dos Baldios] e recuperação do atraso verificado neste processo.

¹³⁷ Gestão Florestal Sustentável significa a administração e o uso das florestas e outras áreas florestais de uma forma e a um ritmo que mantenham as suas biodiversidade, produtividade, capacidade de regeneração, vitalidade e potencial para realizar, no presente e no futuro, funções ecológicas, económicas e sociais relevantes ao nível local, nacional e global, não causando danos a outros ecossistemas”, *Resolução H1 – 2ª Conferência Ministerial para a Conservação das Florestas na Europa, Helsínquia 1993*.

¹³⁸ Cfr. artigo 21.º, n.º 1, “Os PGF são aprovados pela AFN, que dispõe de um prazo de 30 dias para os apreciar, findo o qual deve ser comunicada a decisão aos interessados.”

silvicultura a serem realizadas na rede primária nestes perímetros, e no âmbito dos respetivos PGF (*vide* Anexo 6).

- (169) A maioria dos perímetros florestais será constituída, na totalidade ou parcialmente, por **unidades de baldio, geridos pelos respetivos órgãos de administração, em alguns casos em cogestão com o Estado, por via da AFN, que deverão ser também detentores de PUB** (equivalente ao PGF) aprovado. O ICNF relatou os esforços envidados para garantir, nesta fase, a elaboração dos PUB ainda em falta, que deviam ter sido elaborados por esses órgãos entre 2010 e 2011, **ação condicionada pela ausência de cadastro predial das unidades de baldio** e, em vários casos, das condições imprescindíveis para a sua elaboração e aprovação, como seja uma delimitação reconhecida e com efeitos jurídicos dessas unidades.

Como referido anteriormente, o PGF é ainda de elaboração obrigatória para as explorações florestais e agro-florestais privadas de dimensão igual ou superior às definidas nos respectivos PROF e nas ZIF, competência dos respetivos proprietários ou gestores (cfr. artigos 13º e 14º do Decreto-lei n.º 16/2009 . Nas ZIF este plano deve ser elaborado e apresentado para aprovação à AFN, no prazo de dois anos, a contar da data da sua criação¹³⁹.

Segundo a al. c) do n.º 1 do artigo 13º, as explorações florestais e agro-florestais objecto de candidatura a fundos nacionais ou comunitários destinados à beneficiação e valorização florestal, produtiva e comercial estavam obrigadas à elaboração de PGF, que poderia ser simplificado para áreas inferiores a 25 ha¹⁴⁰, mas estas disposições foram revogadas pelo Decreto-Lei n.º 27/2014, de 18 de fevereiro.

- (170) Sobre os municípios em estudo, tem-se que em Vila do Bispo o baldio que interseta a rede primária correspondem exatamente à área do perímetro florestal de Vila do Bispo. Assim, os baldios/perímetros são geridos pelo ICNF, pelo que a aprovação desse PGF substituirá o respetivo PUB (*vide* Anexo 6).

- (171) Em Portalegre não foi apresentado qualquer PUB referente a unidades de baldio, eventualmente localizadas no Perímetro florestal. Dos 68 prédios identificados como sujeitos a

¹³⁹ Cfr. art.º 19º, n.º 2, alteração provocado pelo Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de janeiro ao Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto.

¹⁴⁰ Possibilidade introduzida na alteração pelo Decreto-Lei n.º 114/2010, de 22 de outubro

PGF e que intersejam a rede primária, apenas se demonstrou terem sido entregues à AFN/ICNF, um total de 5, que não inclui o PGF que corresponde a área do Perímetro Florestal. O ICNF juntou ainda 2 PGF adicionais, que não estão associados a estes prédios. Note-se que apesar de ser provável a inexistência de muitos PGF que deveriam ter sido elaborados, a listagem de prédios facultada pelo ICNF poderá não equivaler a 68 explorações (agro)florestais de dimensão mínima de 100 ha, como definido no PROF, o que demonstra a dificuldade desta entidade em fazer essa correspondência (*vide* Anexo 6).

Dos 7 PGF apresentados, 4 foram aprovados, 2 dos quais tacitamente (um em 2010 e outro em 2012) e 1 encontra-se em análise. Os 2 PGF aprovados tiveram o parecer favorável (condicionado) da autoridade da conservação da natureza.

Quanto às especificações de ações de silvicultura a serem realizadas na rede primária, verifica-se pela sua análise que alguns não especificam, em concreto, as intervenções a realizar em rede primária e em nenhum dos PGF analisados se reporta a altura do ano em que as intervenções serão realizadas, dados que poderão ser relevantes no impacto na conservação da natureza. Como exemplos tem-se que dois dos PGF, aprovados em 2010 (Vale do Mouro e Quinta do Godinho, Tapadão e outras, este último aprovado tacitamente) não refletem a rede primária. Um PGF aprovado em 2012 (Castanheiro da Penha, Coutos, Serrinha, Pico), discrimina o tipo de intervenção preconizada por talhão a executar em cada ano, mas não os meses em que as ações vão ocorrer (*vide* Anexo 6).

A importância da informação referente aos meses em que estas ações são executadas está patente em ofícios em que o ICNF aprova em 2013, condicionalmente, intervenções em área do PNSSM e do PNSE, determinando que não se realizem entre março/abril e junho (inclusive), face à necessidade de manter a tranquilidade durante o período de nidificação da avifauna (*vide* Anexo 34).

Ainda em Portalegre, não foi remetido o PGF e o PEIF da ZIF Marvão, criada em 2012, depreendendo-se que estes planos não foram ainda entregues pela entidade gestora ao ICNF (*vide* Anexo 6).

(172) Em Seia, apenas se consultaram os Planos: PGF da Mata do Desterro e o PEI da ZIF Seia-Alva. O ICNF remeteu os pareceres de aprovação da autoridade de conservação da natureza dos PGF/PUB e PEIF (apenas de ZIF), correspondentes a áreas que intersejam a rede primária, mas não os próprios planos, presume-se que por não se encontrarem digitalizados, não tendo sido possível analisar o seu conteúdo. Das 11 unidades de baldio identificadas, não se remeteu informação sobre a aprovação do PUB de 3 (Cabeça, Sazes da Beira e Lapa dos Dinheiros). Das 10 ZIF não se recebeu informação sobre a aprovação do PGF de 2 (Seia-Alva e Malhão) e o PEIF de Malhão (*vide* Anexo 6).

O PGF da Mata do Desterro (Revisão 00 – Fevereiro de 2009), não prevê, em concreto, as ações a executar na rede primária. O ofício ref^a 11502 de 20.07.2009, emitido pelo ICNB, parecer favorável condicionado, referindo-se um aceiro que deverá ser integrado na proposta de rede primária. No âmbito da aprovação da intervenção com financiamento ProDer (Ofício ref^a 8986/2012 de 22.05.2012, emitido pelo ICNF), a autoridade de conservação da natureza, agora o ICNF, voltou a pronunciar-se com um parecer positivo condicionado a "3 - Deverá ser privilegiada a manutenção das espécies folhosas, desde que não invasoras, nomeadamente as dos géneros *Betula*, *Quercus*, *Castanea*, *Fraxinus*, *Juglans* e *Prunus*, entre outras, bem como as resinosas dos géneros *Taxus*, *Cupressus*, *Larix* e *Cedrus*; o estrato arbustivo deverá também ser preservado quando se tratar de espécies com interesse de proteção e conservação (medronheiro, azereiro, zimbro, pilriteiro, entre outras). 4 - A realização dos trabalhos deverá ocorrer fora do período de reprodução da fauna, compreendido entre os meses de Abril e Junho (inclusive). O ICNF remeteu o PGF, onde constam menções à rede primária mas sem propostas de execução concretas da RPFGC" (*vide* Anexo 6).

(173) Em Vila Real, o ICNF remeteu os pareceres de aprovação da autoridade de conservação da natureza dos PGF/PUB e PEIF (este último associado à única ZIF, de Vale de Nogueiras), correspondentes às áreas que intersejam a rede primária, mas não os próprios planos, presume-se que por não se encontrarem digitalizados, não sendo possível analisar o seu conteúdo. Os PUB que integram o traçado da Rede Primária no concelho de Vila Real correspondem a áreas baldias submetidas ao regime florestal parcial, geridas em regime de associação entre os compartes e o estado, com exceção da unidade de Baldio de Lamas D'Olo e Dornelas, a qual é gerida em regime de exclusividade pelos compartes. O ICNF facultou uma peça

cartográfica com identificação de 16 unidades de baldios que intersetam a rede primária, dos quais 15 possuem PUB, já homologado. Adicionalmente, informou que “Ainda não há previsão no que respeita à elaboração de PGF para as unidades de baldio de S. Tomé do Castelo e Vila Meã, de Montes, de Viariz da Santa, de Viariz da Poça, e de Vila Marim” (vide Anexo 35), presumindo-se que estas unidades de baldio também intersetam a rede primária.

(174) Sobre o conteúdo dos PUB/PGF tem-se que, há data de elaboração destes planos, a rede primária ainda não se encontrava delimitada no PMDFCI, pelo que é provável que estes ainda não reflitam as ações a desenvolver nesse âmbito, devendo ser revistos logo que tal aconteça.

(175) No que concerne aos **Planos Específicos de Intervenção Florestal (PEIF)**¹⁴¹, verifica-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 16/2009, **estão sujeitos à sua elaboração todos os territórios que, por efeito das disposições legais ou notificação pela AFN, se obriguem a medidas extraordinárias de intervenção.** Nas ZIF este plano deve ser elaborado e apresentado para aprovação à AFN, no prazo de seis meses, a contar da data da publicação do despacho da sua criação¹⁴².

(176) Neste sentido, aferiu-se que estes PEIF **apenas foram elaborados para a área em estudo no âmbito das ZIF, “por efeito das disposições legais” que assim o determinam**¹⁴³. O ICNF justificou “que no decurso da aplicação do Decreto-lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro, na redação à data em vigor, não se justificou a elaboração de outros PEIFs para além dos legalmente obrigatórios (vide Anexos 6 e 45).

Assim, não se identificou qualquer notificação para apresentação de PEIF com base na definição de critérios que obrigariam a “medidas extraordinárias de intervenção”.

(177) Sendo os PEIF instrumentos de resposta a constrangimentos específicos da gestão florestal, que **correspondem a um nível de planeamento operacional**, podendo incidir sobre territórios com significativo risco de incêndio florestal, e prevendo-se em particular programas operacionais que incluem a pormenorização das ações a realizar na gestão de combustíveis em rede

¹⁴¹ Os PEIF, elaborados Despacho n.º 20194/2009, de 7 de setembro (DR, II Série) e Normas técnicas de elaboração dos planos específicos de intervenção florestal, AFN, 2009, acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/ppf/resource/docs/peif/Norma-tecnica-PEIF.pdf>.

¹⁴² Cfr. art.º 20º, n.º 5, alteração provocado pelo Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de janeiro ao Decreto-Lei nº 127/2005, de 5 de agosto.

¹⁴³ O n.º 2 do artigo 20.º do Decreto -Lei n.º 127/2005, e respetivas alterações, referente às ZIF impõe a elaboração de PEIF.

primária¹⁴⁴, não é percebível o motivo pelo qual estes programas se cingem às ZIF, considerando que a rede primária se localiza em outros territórios, como os perímetros florestais, unidades de baldio, entre outros.

Deste modo, no que concerne à DFCl, seria preferível que esse programa operacional já constasse no PGF, alargando-se assim o âmbito de incidência territorial destes programas a toda a rede primária e evitando a duplicação da informação e pareceres em sede de aprovação dos PEIF. Porém, o ICNF explana que tal não será desejável, pois o PEIF tem destinatários e objetivos distintos do PGF, incluindo medidas e ações a uma escala que extravasam a propriedade individual, de modo a conferir-lhes maior eficácia (*vide* Anexo 46).

(178) Nos municípios em estudo, encontravam-se em falta o PEIF da ZIF Marvão, em Portalegre. Não foram remetidos os PEIF das ZIF de Seia e da ZIF de Vila Nogueiras, em Vila Real, não obstante terem sido remetidos os respetivos ofícios de aprovação, pela entidade competente em matéria de conservação de natureza, quando aplicável, ou AFN.

Em Seia o ICNF facultou o PEIF da ZIF Seia Alva. Na página 28 do respetivo Plano Operacional P2, consta que "Não foi definido qualquer tipo de FGC de rede primária para a área de intervenção da ZIF Seia Alva." No entanto, esta ZIF intersesta a rede primária (*vide* Anexos 15 e 36).

(179) Por último, levanta-se a questão da necessidade, ou não, de aprovação prévia por parte do ICNF, como autoridade de conservação da natureza, de programa de intervenções em rede primária, quando esta entidade já se pronunciou em sede de aprovação de um PGF que não especifica as ações concretas a realizar em áreas da Rede Natura 2000 ou Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), i.e. as ações de silvicultura a executar em cada local e os meses do ano em que tais intervenções irão ocorrer.

E, neste âmbito, atentas as redações constantes dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) em avaliação, teremos de concluir que haverá sempre lugar a pronúncia do ICNF, uma vez que as exceções se reconduzem às ações efetivamente descritas¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Cfr. Despacho n.º 20194/2009, III Plano Operacional, P2. Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCl).

- (180) O mesmo se diga relativamente à prática das contra-ordenações previstas nas alíneas a), b) e f) do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho¹⁴⁶, que apenas poderá ser excepcionada caso a conduta tipificada ao abrigo deste regime esteja identificada de forma expressa no âmbito do ordenamento florestal e/ou no SNDFCI.
- (181) Por outro lado, no Decreto-Lei n.º 16/2009, especifica-se, no n.º 4 do artigo 21.º, que sempre que o ICNB emita parecer favorável aos PGF incidentes sobre áreas integradas na Rede Natura 2000, as operações florestais referidas nas alíneas b) a d) do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril¹⁴⁷, ficam dispensadas de parecer¹⁴⁸. Não obstante, à semelhança do que acontece nas áreas protegidas, terá de entender-se que tal dispensa só poderá operar caso aqueles PGF concretizem de forma efetiva as referidas operações.
- (182) Verificou-se ser comum que os PGF/PUB não especifiquem as ações de silvicultura na rede primária a executar em cada local e os meses do ano em que tais intervenções irão ocorrer. Nessas circunstâncias o parecer do ICNB/ICNF deve sempre seguir a orientação expressa de sujeitar a parecer prévio desta entidade a operacionalização das ações previstas em PFG/PUB (*vide Anexo 37*).
- (183) No âmbito do financiamento pelo ProDer, é imprescindível à aprovação das candidaturas, a entrega de parecer do ICNB/ICNF ou comprovativo da sua apresentação, sempre que as intervenções se localizem total ou parcialmente em áreas da Rede Natura 2000 ou na RNAP¹⁴⁹, respetivamente, nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 140/99, e do Decreto-Lei n.º 142/2008 e POAP aplicável.
- (184) As operações a realizar no âmbito do SNDFCI devem, ainda, respeitar a legislação vigente, nomeadamente o regime jurídico da arborização e re-arborização, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 julho e o diploma que estabelece medidas de proteção ao sobreiro e azinheira, o Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio alterado pelo Decreto-Lei n.º 155/2004, de 30 de junho.

¹⁴⁵ Neste sentido veja-se a al. q) do artigo 8.º da RCM n.º 1-A/2004, de 8 de Janeiro; a al. b), do n.º 2 do artigo 8.º da RCM n.º 83/2009, de 9 de Setembro; a al. m) do n.º 2 do artigo 18.º da RCM n.º 77/2005, de 21 de Março e o n.º 5.

¹⁴⁶ Estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade.

¹⁴⁷ Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro.

¹⁴⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005 - no artigo 9º, estarão sujeitos a parecer "b) A alteração do uso actual do solo que abranja áreas contínuas superiores a 5 ha; c) As modificações de coberto vegetal resultantes da alteração entre tipos de uso agrícola e florestal, em áreas contínuas superiores a 5 ha, considerando-se continuidade as ocupações similares que distem entre si menos de 500 m; d) As alterações à morfologia do solo, com exceção das decorrentes das normais actividades agrícolas e florestais".

¹⁴⁹ Conforme Cfr. o documento "Lista de documentos a apresentar com a candidatura para controlo documental, ação 231 – minimização de riscos", acessível em <http://www.proder.pt/conteudo.aspx?menuid=1072&exmenuid=1077>.



(185) Nas explorações sem PGF será sempre necessária apresentação de um plano operacional de intervenções em rede primária, com as mesmas características, mas que terá de ser aprovado pelo ICNF ao abrigo dos regimes específicos, quando abarque áreas localizadas em Rede Natura 2000 ou RNAP. Nestas circunstâncias, o procedimento implementado pelo ProDer, de requerer uma única aprovação do ICNF, por projeto candidato, e que pode incluir áreas de diferentes proprietários/gestores, é consonante com as regras de simplificação administrativa.

3.2.3.5 Fontes de financiamento

(186) No decorrer da presente ação aferiu-se que o **financiamento das ações de construção e manutenção em rede primária decorre maioritariamente do ProDer¹⁵⁰**, um instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente, para o período 2007-2013, aprovado pela Comissão Europeia, Decisão C(2007)6159, em 4 de Dezembro (*vide* Anexo 6).

As ações em RPFGC que implicam menores investimentos foram executadas por **equipas de sapadores florestais** em serviço público, financiadas pelo Fundo Florestal Permanente (FFP)¹⁵¹ (*vide* Anexo 6).

Alguns **serviços desconcentrados do ICNF**, em particular no Norte e Alentejo, referiram-se à existência de equipamentos pertencentes a esta entidade e manobreadores afetos aos seus quadros, habilitados a exercer estas funções e, adicionalmente, de técnicos para acompanhar e apoiar operacionalmente a utilização de fogo controlado.

Na zona Centro a construção da rede primária foi financiada em vários municípios, destacando-se Manteigas, pelo Projeto EEAGrants PT0016: “Infraestruturação do Território e Defesa da Floresta Contra Incêndios” (*vide* Anexo 6).

¹⁵⁰ No âmbito do ProDer, releva o Decreto-Lei n.º 37-A/2008, de 5 de março, alterado pelos Decreto-Lei n.º 2/2008, de 4 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 66/2009, de 20 de março e o Decreto-Lei n.º 62/2012, de 14 de março, que definem o modelo da governação dos instrumentos de programação do desenvolvimento rural para o período 2007-2013, financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que estabelece a estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de gestão, controlo, informação, acompanhamento e avaliação dos referidos instrumentos.

¹⁵¹ Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março, e Portaria n.º 113/2011 de 23 de março, alterada pelo alterado pelo Decreto-Lei n.º 16/2013, de 28 de janeiro e Portaria n.º 296/2013, de 2 de outubro e, ainda, a Portaria n.º 104/2013, de 12 de março.

(187) Acresce que, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 21º do Decreto-Lei n.º 124/2006¹¹, a publicação do Despacho n.º 1583/2014, de 31 de janeiro, estabelece um grupo de trabalho, e respetivo plano de trabalhos a 3 anos, entre o ICNF, como autoridade nacional florestal, e o **Exército Português no âmbito da prevenção estrutural**, destacando-se a abertura de RPFGC, em matas nacionais e outras áreas florestais sob gestão pública, assunto já abordado.

Nos municípios em análise **não houve, ainda, qualquer intervenção do Exército** no âmbito das ações de prevenção estrutural em rede primária, apesar de tal se encontrar previsto no distrito de Vila Real (*vide* Anexo 6).

(188) No âmbito do ProDer, a ação n.º 2.3.1, «Minimização de riscos» propõe-se contribuir para os fins de Defesa da floresta contra incêndios através da subacção n.º 2.3.1.1., aprovadas pelo Regulamento constante na Portaria n.º 1137-C/2008, de 9 de outubro, com a nova redação dada pelas Portarias n.os 739-B/2009, de 9 de julho, 814/2010, de 27 de agosto, 228/2011, de 9 de junho, Portaria n.º 253/2013, de 7 de agosto.

O Regulamento inicial data de 2008, o que terá atrasado em dois anos a atribuição de financiamento, e as respetivas intervenções (CEIF-UC, 2012: p. 80). Outro obstáculo prendeu-se com os limites máximos de apoio previstos para as candidaturas por beneficiário, valores demasiado baixos que vieram a ser aumentados, em 2010 e depois em 2011¹⁵².

(189) No artigo 5º do Regulamento, e suas alterações, estabelece-se a intervenção ao nível da RPFGC, podendo ser concedidos apoios à instalação e manutenção de parcelas integradas na rede primária de faixas de gestão de combustível e instalação. Mas também se permite a manutenção de parcelas integradas na rede secundária de faixas de gestão de combustível associadas a troços da rede viária fundamental de acesso à rede primária de faixas de gestão de combustível, circunstância que ocorreu em Portalegre [ver § (159)].

(190) Ainda nos termos do referido Regulamento, pode beneficiar dos apoios previstos no presente Regulamento qualquer pessoa singular ou colectiva, nomeadamente: Entidades gestoras das zonas de intervenção florestal (ZIF); Órgãos de administração de baldios e suas associações;

¹⁵² Por exemplo, os limites máximos de apoio por subacção e por beneficiário eram de € 50000 para a administração de baldios ou organismo da administração local, montante que passou para € 500 000 e € 1 500 000, respetivamente com as alterações de 2010 e 2011 ao Regulamento.



Organizações de produtores florestais; Entidades gestoras de áreas agrupadas; Entidades gestoras de fundos de investimento imobiliário florestal; Organismos da administração central; Organismos da administração local e associações intermunicipais; Produtores florestais; Entidades participadas pelo Estado (cfr. artº 7º).

(191) A titularidade das explorações florestais onde incidem os investimentos a apoiar releva para efeitos de elegibilidade das operações, atenta a necessidade de apresentação de comprovativos de titularidade dos prédios rústicos ou de autorização dos detentores dos espaços, quando o beneficiário não seja o titular dos terrenos (cfr. al. e) do n.º 1 do artigo 9.º). Com efeito, nesta sede importa que os beneficiários comprovem a sua legitimidade para a apresentação e construção do pedido de apoio, seja por via da titularidade da exploração, seja pela responsabilidade da gestão da exploração decorrente de contrato ou procuração dos titulares.

(192) De igual modo, no caso dos pedidos de apoio apresentados por organismos da administração central e local e associações de municípios, a **comprovação de titularidade** nos termos acima referidos, pode ser substituída por processo de consulta e publicação por **edital**. Em 2011, estendeu-se esta possibilidade às organizações de proprietários florestais e entidades gestoras de ZIF, desde que os investimentos constem de edital publicado pela Câmara Municipal respectiva, em termos definidos no anexo II, no seu boletim municipal e nos locais de uso comum onde existam os interessados, como expresso na Orientação Técnica Específica n.º 21 do ProDer¹⁵³.

(193) A colocação de editais configura uma forma de notificação, encontrando-se prevista na al. d) do n.º 1 do artigo 70.º do CPA. Aplica-se a título excecional, caso os interessados sejam desconhecidos ou em tal número que torne inconveniente outra forma de notificação. Este visa notificar os titulares dos prédios rústicos abrangidos pela operação a entregarem na sede da entidade que publica o Edital, as autorizações para a realização das intervenções e, caso não exista contacto, considera-se essa autorização dispensada.

Na ação em curso confirmou-se que os municípios de Vila do Bispo e de Portalegre recorreram ao uso de Editais para notificar os proprietários de prédios privados (*vide* Anexo 6).

(194) Em Seia, em sede de reunião da CMDFCI, a 16.01.2012, um gestor de ZIF relatou dificuldades nas candidaturas das ZIF ao Proder, porque apesar de serem financiadas a 100%,

¹⁵³ De 28.01.2010, com as alterações de 24.08.2011, acessível em <http://www.proder.pt/conteudo.aspx?menuid=664&exmenuid=523>.

implicam a assinatura de um contrato por parte dos proprietários, que não é fácil de conseguir. Acresce ao problema atrás referido o facto de muitos proprietários de terrenos se encontrarem ausentes, tornando-se indispensável a colaboração do Município, pois é a instituição que pode elaborar um edital. Nessa reunião foi referido que o jurista do Município de Seia indicou que o Município não está obrigado a elaborar ou emitir o edital, mas apenas a publicá-lo. No entanto, o Presidente da Câmara Municipal de Seia, presente na reunião afirmou que pretendia solucionar este problema, no sentido de ultrapassar este obstáculo (*vide* Anexo 41).

Note-se que a alteração produzida à Orientação Técnica n.º 21 do Proder, em 2011, parece contribuir para a aclaração das dúvidas levantadas, pois prevê a possibilidade, para efeitos de candidatura, das organizações de proprietários florestais e entidades gestoras de ZIF, recorrerem ao uso de edital onde constem os investimentos a realizar, por via de publicação do mesmo pela Câmara Municipal, no boletim municipal e nos locais de uso comum onde existam interessados (*vide* Anexo 42).

(195) A aplicação dos critérios de seleção dos pedidos de apoio realiza-se de acordo com o artigo 13º e 16º do Regulamento¹⁵⁴, alterado em 2010, com o intuito de prever a alteração dos métodos de seleção, aprovada em conformidade com o procedimento legalmente previsto e divulgada no sítio do ProDer, em www.proder.pt¹⁵⁵. Neste âmbito, incumbe à AFN emitir parecer para verificação dos critérios de elegibilidade.

(196) O MRP de 2014 propõe que a nível de financiamento seja dada prioridade a troços classificados de prioridade 1. Tal critério será por certo inserido na Regulamentação do PDR 2014-2020, que substitui o ProDer¹⁵⁶ (*vide* Anexo 5).

(197) A autoridade do ProDer informou que “As disponibilidades financeiras permitiram acomodar todas as candidaturas submetidas decididas favoravelmente”. Não obstante, presume-se que esta circunstância se deveu ao diminuto número de candidaturas apresentadas face às, ainda baixas, taxas de execução da rede primária (*vide* Anexo 38).

¹⁵⁴ Risco espacial de incêndio; Localização em zonas críticas definidas nos PROF; Superfície abrangida pela operação; Tipo de beneficiário e hierarquizados em função da ordem resultante da aplicação dos níveis constantes no anexo IV ao presente Regulamento.

¹⁵⁵ Por exemplo no “Anúncio de abertura de período contínuo de apresentação de pedidos de apoio n.º04/Ação 231/2011” constam especificações sobre os critérios de seleção e hierarquização.

¹⁵⁶ O PDR 2014-2020, aplicado nomeadamente por via do Regulamento n.º 1305/2013, de 17 de dezembro.

(198) O PMDFCI, no seu planeamento a 5 anos (prazo de vigência), e o respetivo POM, concretizado anualmente pela CMDFCI, deverão inscrever a **disponibilidade e orçamentação de fundos que cubram a totalidade de intervenções** (construção e manutenção) a executar na rede primária, definindo o tipo de intervenções em cada troço, os recursos necessários e as responsabilidades dos diversos intervenientes.

A orçamentação deve estar alinhada com a disponibilidade de financiamento por recursos e instrumentos geridos a nível local, municipal, regional ou a nível da área territorial dos serviços desconcentrados do ICNF, mas também nacional, como sejam o ProDer/PDR ou o Fundo Florestal Permanente (FFP).

(199) Sobre a **efetiva execução dos projetos apresentados**, a Autoridade do ProDer informou que o controlo físico da execução das ações é responsabilidade do IFAP (Organismo Pagador), encontrando-se esta competência delegada nas DRAP (*vide* Anexo 38). Não foi fornecida, no prazo de execução da presente ação, a informação solicitada ao IFAP relativa ao controlo da execução das candidaturas nos municípios em estudo (*vide* Anexo 44).

O ICNF manifestou **desconhecer os resultados do controlo físico** da execução de ações. Neste âmbito quer o ICNF, como AFN, quer a Autoridade do ProDer, manifestaram que a sua articulação é estabelecida nos termos do Regulamento, que apenas prevê no âmbito do artigo 16º, o parecer da AFN sobre os critérios de elegibilidade (*vide* Anexo 38).

3. 3 Gestão da Biomassa Florestal Residual

(200) A **Estratégia Nacional das Florestas (ENF)**, designa como uma das suas **metas, a utilização anual para energia, até 2012, de 2 milhões de toneladas de biomassa**, resultantes das operações de silvicultura preventiva, ou seja, de ações que minimizem a acumulação excessiva de biomassa/combustível¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Na ENF define-se a biomassa como a fração biodegradável dos produtos e dos desperdícios de actividade florestal. Esta definição inclui apenas o material resultante de operações de gestão dos combustíveis, das operações de condução (ex: desbaste e desrama) e da

Este valor está em consonância com os dados de biomassa florestal residual estimados pelo CBE, AFN e Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto entre 1,75 e 2,2 Mton e refere-se ao potencial utilizável e não o total, pelo que já inclui restrições de natureza ecológica, silvícola, ambiental e económica e não inclui os matos e sobrantes da exploração florestal (WWF, 2011)¹⁵⁸.

(201) A RCM n.º 20/2013, que aprova o, **Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética** para o período 2013 -2016 (PNAEE 2016) e o **Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis** para o período 2013 -2020 (PNAER 2020), apontam medidas para promover a valorização da biomassa florestal, destacando-se:

- a) Estímulo ao desenvolvimento da utilização energética da biomassa, sobretudo florestal, em particular no apoio aos equipamentos de biomassa para aquecimento ou arrefecimento ambiente por recurso a peletes nos setores doméstico e nos serviços públicos;
- b) Criação de rede descentralizada de centrais de biomassa na sequência do concurso de atribuição de potência lançado em 2006;
- c) Atribuição de incentivos a aplicar às centrais dedicadas a biomassa florestal no âmbito de um quadro de vinculação a determinadas condições, mediante acordos voluntários com os promotores das centrais para promoção da valorização da biomassa florestal;
- d) Dinamizar o Centro de Biomassa para a Energia, centro de investigação, certificação e coordenação global do setor da biomassa.

(202) O relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho da Biomassa, Comissão de Agricultura e Mar, Assembleia da República, junho de 2013 (CAM, 2013)¹⁵⁹ atualiza que a biomassa desempenha um papel importante na produção de energia em Portugal. Em dados atualizados a 2014 a DGEG informou que a capacidade instalada é 564 MW, 123 em centrais dedicadas e 441 em cogeração, e se incluirmos os RSU (mas sem considerar o biogás), a capacidade instalada será de 650MW (vide Anexo 43). Para 2020 prevê-se uma capacidade instalada total de 769 MW, com a

exploração dos povoamentos florestais, ou seja: ramos, bicadas, cepos, folhas, raízes, cascas. A silvicultura preventiva é assim independente da função das florestas, por exemplo para produção de produto lenhoso ou serviços ambientais.

¹⁵⁸ Dados constantes no relatório da WWF (2011), A energia da floresta ibérica – Caracterização do mercado e quadro legal (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/fileiras/resource/docs/biom/rel-energ-flor-ib>).

¹⁵⁹ Acessível em http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/colecoes_relatorio-bio2013-2.pdf.

construção de novas centrais de biomassa para a produção de energia elétrica a partir de biomassa florestal residual¹⁶⁰.

- (203) No entanto, apesar de se assistir a um forte crescimento da indústria de base florestal, tais como indústrias de produção de pasta e papel, painéis, aglomerados e dos combustíveis sólidos de resíduos de madeira (“briquetes” e “peletes”) e incluindo centrais térmicas dedicadas, não se verifica, em simultâneo, um aumento adequado da capacidade de geração e disponibilização dos recursos florestais (WWF, 2011; CAM, 2013).

O país apresenta já um défice de madeira para fins industriais que origina uma importação de cerca de 200 milhões de euros de matéria-prima por ano. Também no que se refere à biomassa para fins energéticos se prevê a curto prazo um défice na fracção disponível” (Sousa, 2011: p. 24). É ainda relevante notar que a produção nacional de “briquetes” e “peletes” não é para consumo doméstico interno, sendo a maioria deste material produzido para exportação (WWF, 2011; CAM, 2013).

- (204) Neste contexto, a meta inscrita na ENF está aquém de ser atingida, permanecendo muitos obstáculos, sendo os principais a conjugação da falta de gestão profissional das florestas, potenciada pela elevada percentagem de propriedade privada minifundiária, que se reflita na adopção de modelos de gestão florestal sustentável que integrem o aproveitamento de produtos florestais, na perspectiva da maximização do rendimento da exploração florestal mas também na gestão de combustíveis no âmbito da silvicultura preventiva, com a incipiente organização do mercado que rentabilize o ciclo produtivo necessário ao aproveitamento da biomassa florestal, ou seja, a logística de recolha, transformação e transporte e a aptidão do produto final para o fim destinado, denotando falta de coordenação entre os agentes do setor florestal e do setor energético (IESE, 2012; Sousa, 2011; RCM n.º 114/2006; CAM, 2013).

- (205) O Grupo de Trabalho da biomassa (CAM (2013), conclui que apenas com a valorização dos resíduos das florestas se pode implementar a sua remoção, diminuindo deste modo a carga de combustível e conseqüente risco de incêndio, apresentando várias propostas, em particular:

¹⁶⁰ Em 2006 foi lançado um concurso de atribuição de potência com construção das centrais de biomassa para a produção de energia elétrica a partir de biomassa florestal residual, que previa 15 centrais e 250 mW, das quais foram construídas apenas duas, motivo pelo qual este objetivo se mantém na RCM n.º 20/2013.

- A criação de uma rede estruturada de pontos de recolha de biomassa em articulação com as autarquias locais, organizações de produtores florestais e agentes do setor.
- O aprofundamento do modelo das ZIF ou outras formas de gestão integrada, atribuindo responsabilidades concretas aos vários intervenientes e criando mecanismos que incentivem os proprietários à gestão ativa da floresta.
- A existência de um cadastro da propriedade rústica de todo o país atualizado.

(206) A necessidade de valorização da biomassa florestal residual, proveniente da silvicultura preventiva e execução das redes de faixas de gestão de combustíveis, com vista ao cumprimento da meta preconizada na ENF, não foi acompanhada por quaisquer medidas inscritas no PNDFCI, uma vez que foram elaborados em períodos temporais diferentes pelo que apenas em futuras revisões será articulado este objetivo. (vide Anexo 46). **Assim, o ICNF não tem atribuições nesta matéria e não acompanha esta temática (vide Anexo 45)** e esta não se encontra refletida nos Planos Distritais e Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e instrumentos de gestão florestal, tais como os Planos de Gestão Florestal (PGF). Não obstante, foi celebrado um protocolo de colaboração entre a DGEG, o CBE e a AFN para a monitorização das actividades associadas ao aproveitamento da biomassa florestal, cuja operacionalização consistia na criação de um Observatório, meta não concretizada [ver § (59)].

O SNDFCI, e em particular o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho e respetivas alterações, não fazem qualquer menção à recolha e ao destino da biomassa florestal residual que resulta das ações da silvicultura preventiva e execução de faixas de gestão de combustíveis, depreendendo-se apenas no artigo 19º que esse material não pode ser depositado na faixa de gestão de combustíveis.

Em consonância o regulamento ProDer apenas impõe como obrigação aos beneficiários, no seu artigo 11º, “f) Incorporar no solo, destruir ou retirar do terreno para locais apropriados a biomassa resultante das intervenções de silvicultura preventiva”, não reconhecendo a necessidade valorização energética da biomassa florestal.

(207) No que concerne às atribuições da AFN na matéria da **produção e o aproveitamento de biomassa**, para garantir o **abastecimento das centrais dedicadas de biomassa florestal**, apurou-se que apenas um promotor remeteu a esta entidade o plano de ação para 10 anos visando a sustentabilidade a prazo do aprovisionamento das centrais. Este plano deve contemplar medidas de promoção de fontes de biomassa florestal que permitam atingir, no prazo de 10 anos, 30 % do abastecimento das necessidades de biomassa florestal da central, assumidas no âmbito dos concursos, incluindo, nomeadamente: *a) Biomassa florestal residual; b) Agrícola e agro-industrial; c) Biomassa oriunda de resíduos; e d) A instalação de culturas energéticas dedicadas* (cfr. artº 2º do Decreto-Lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 179/2012, de 3 de Agosto)¹⁶¹ [ver § (40) a (41)].

A AFN procedeu à apreciação do plano de ação apresentado e comunicou à DGEG e ao promotor o resultado da sua apreciação, que foi favorável “ressalvando no entanto a necessidade de se monitorizar e auditar de perto o seu desenvolvimento e implementação, pela entidade com responsabilidade nesta matéria” (vide Anexo 39).

Remeteu, ainda, à Tutela, a proposta de Portaria que define os produtos que podem ser considerados biomassa florestal residual (cfr. nº 4 do artigo 2º), não tendo ainda ocorrido a sua aprovação (vide Anexo 40).

O ICNF manifestou desconhecer outros resultados referentes à implementação da legislação referenciada. Neste sentido, a IGAMAOT dirigiu as suas questões à DGEG, que confirmou a informação prestada pelo ICNF e forneceu uma listagem das centrais térmicas para a Produção de Energia Eléctrica que consomem biomassa florestal e suas principais características, não acrescentando outras informações sobre a implementação da legislação (vide Anexo 43).

(208) Quanto ao destino dado à biomassa resultante das ações em rede primária nos municípios em estudo, aferiu-se que a solução mais comum opta pelo destocamento da biomassa e a sua incorporação no solo (vide Anexo 6).

¹⁶¹ Segundo os nº 5 e 6 desse artigo, o plano de ação para o aprovisionamento devia ser apresentado à AFN, no prazo de seis meses contados da data da entrada em exploração de centrais novas e no prazo de 12 meses a contar da entrada em vigor do presente decreto-lei, para as centrais em exploração.

No âmbito do ProDer as empresas que executam ações em rede primária foram apenas obrigadas, por via da legislação (ou do próprio caderno de encargos, por exemplo na candidatura do GTF Vila do Bispo), a cumprir o disposto no artigo 19º do SNDFCI (*vide* Anexo 6).

Os municípios alegaram várias razões para esta opção: a falta de instalações para produção de energia térmica ou elétrica, a falta de centros de recolha intermédios e de locais de utilização da biomassa muito distantes com custos de transporte inviáveis, a falta de qualidade da biomassa resultante, mas também, a necessidade de incorporar a biomassa como opção de sustentabilidade da floresta.

(209) De facto, **existem circunstâncias em que a valorização energética da biomassa não será viável**, quer por dificuldades ou elevadas distâncias associada ao transporte até ao destino ou pelas características dessa biomassa (DNFF, 2010)¹⁶². Por outro lado, para uma gestão sustentável dos povoamentos é recomendável a incorporação de parte dos matos e resíduos de exploração na floresta, após serem destroçados, e não a sua exportação integral (DNFF, 2010).

(210) Mas continua a existir uma acumulação excessiva de biomassa/combustível, sendo pertinente privilegiar um modelo integrado de aproveitamento da biomassa florestal, reforçando: (i) o objectivo de defesa da floresta contra os incêndios (desramação e desbastes provenientes da gestão dos espaços florestais e controlo de matos; e (ii) o objectivo ligado à adopção de modelos de gestão florestal sustentável que integram o aproveitamento dos produtos florestais, na perspectiva da maximização do rendimento da exploração florestal (IESE, 2012: p.45).

“Esta integração deve ser concretizada através do PNDFCI e através da aplicação territorial dos instrumentos de planeamento florestal, designadamente dos PROF e dos PGF” (IESE, 2012: p.45).

(211) Os centros de investigação contactados, o CBE e o INUAF-CICAE demonstraram a importância **a valorização do aproveitamento da biomassa residual para produção de energia térmica à escala local, e a sua disponibilidade e vontade para apoiar tecnicamente essas medidas**¹⁶³.

¹⁶² Direcção Nacional das Fileiras Florestais, DNFF (2010), Culturas Energéticas Florestais – Primeira abordagem do levantamento da situação actual (acessível em <http://www.icnf.pt/portal/florestas/fileiras/resource/docs/biom/biomass-gtce-jun10>)

¹⁶³ Destaca-se os trabalhos do CBE, a nível nacional, em três áreas temáticas: disponibilidade de recursos, controlo de qualidade e valorização energética (trabalhos disponíveis em <http://www.centrodabiomassa.pt/>). Destaca-se ainda, no Algarve: o trabalho de recolha efetuado pelo ICNF, no âmbito do projeto Proforbiomed, sobre o “Potencial técnico de produção de biomassa florestal residual, Distrito de Faro, Resultados preliminares, v2, Versão de trabalho, Fevereiro, 2012. Biomassa Florestal Residual (BFR) – fracção biodegradável dos produtos, e dos desperdícios de actividade florestal; o acordo com empresas e associações ligadas à exploração e gestão florestal, bem

Reportaram ainda o avanço na produção nacional de equipamentos de produção de energia térmica, para uso industrial ou doméstico e a certificação nacional, de cariz voluntário, de diferentes tipos de biocombustível.

Neste contexto, **releva-se a valorização do aproveitamento da biomassa residual para produção de energia térmica à escala local**, designadamente prevendo a instalação desses equipamentos em obras públicas (também municipais) onde exista disponibilidade e viabilidade de biomassa, incluindo a biomassa florestal residual, com fornecimento nacional, em detrimento de combustíveis convencionais importados.

como com diversas Câmaras Municipais, com vista à criação de um cluster para a gestão e aproveitamento da biomassa residual florestal no Algarve (informação <http://www.inuaf-studia.pt/index.php?page=proforbiomed---valorizacao-da-biomassa-florestal-residual-na-bacia-do-mediterraneo>) e procedimentos elaborados no âmbito do Proforbiomed, em particular "Good practices of Acacia dealbata management", "Different test ing and development of Pellets from Algarve region (Portugal)" e "Avallability of phenolic compounds in typical flora from the Algarve".

4. CONCLUSÕES

A avaliação aqui retratada, que procurou, fundamentalmente, avaliar as ações de prevenção e de proteção da floresta contra incêndios, em especial, do atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP, (ICNF), que exerce, neste âmbito, as competências da ex-Autoridade Florestal Nacional (AFN), **permitiu alcançar os seguintes resultados:**

- (212) As florestas portuguesas ocupam **38% do território nacional** e são maioritariamente **propriedade privada**, associada a prédios rústicos de reduzidas dimensões, estimando-se a existência de aproximadamente quatrocentos mil proprietários. O setor florestal possui uma inegável relevância económica e social em termos de produção industrial a nível nacional, e uma grande capacidade de dinamização socioeconómica do comércio e serviços e outras atividades a montante e a jusante [ver § (5) a (7)].
- (213) A incidência de **incêndios florestais em praticamente toda a região mediterrânea**, com destaque no território continental português, tem como consequência uma **redução de área e produtividade florestal** e constitui um fator limitante para o investimento na floresta, agravado com o aumento do risco de incêndio meteorológico (associado aos cenários climáticos futuros), e com a acumulação de biomassa [ver § (8) a (13)].
- (214) A **prevenção estrutural**, cuja coordenação incumbe ao ICNF, inclui as vertentes de silvicultura preventiva e infraestruturação das redes regionais de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI), integrando as redes de faixas de gestão de combustíveis, imprescindíveis para assegurar a criação de espaços florestais mais resistentes aos fogos e menos dependentes das forças de combate [ver § (14) a (18); (88) a (90)].
- (215) As intervenções realizadas no âmbito da prevenção estrutural **envolvem encargos financeiros elevados**, sem que seja prevista a correspondente **rentabilização da biomassa florestal** resultante, num contexto em que a floresta carece ainda, de uma gestão profissional e adaptada a **modelos de silvicultura adequados** e, em simultâneo, garantindo a **proteção da biodiversidade e dos serviços de ecossistema**. A este fatores associa-se a necessidade de **organização do mercado da biomassa** e de coordenação entre os agentes do setor florestal e do setor energético [ver § (17); (145); (148) a (149); (202) a (204); (208); (211)].



- (216) O aumento da efetividade da prevenção estrutural depende da elaboração de um documento orientador que concretize a **estratégia nacional de prevenção estrutural**, alinhada com as metas preconizadas na Estratégia Nacional das Florestas (ENF), no Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para o período 2013 -2016 (PNAEE 2016) e no Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis para o período 2013 -2020 (PNAER 2020) [ver § (68) a (69); (200) a (201); (208) a (211)].
- (217) A meta inscrita na ENF, de utilização anual para energia, até 2012, de 2 milhões de toneladas de biomassa, resultantes das operações de silvicultura preventiva, **não foi atingida** [ver § (55) a (56); (200)].
- (218) O objectivo de **utilização para energia de biomassa** resultante das operações de silvicultura preventiva, inscrito na ENF, **não foi refletido no Plano Nacional de Defesa da Floresta (PNDFCI)** e correspondente Sistema Nacional de Defesa (SNDFCI) e respetivos Planos Distritais e Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PDDFCI e PMDFCI), e instrumentos de gestão florestal, tais como os Planos de Gestão Florestal (PGF/PUB). O objectivo de utilização para energia de biomassa resultante das operações de silvicultura preventiva, inscrito na ENF, não foi refletido no Plano Nacional de Defesa da Floresta (PNDFCI) e correspondente Sistema Nacional de Defesa (SNDFCI) e respetivos Planos Distritais e Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PDDFCI e PMDFCI), e instrumentos de gestão florestal, tais como os Planos de Gestão Florestal (PGF/PUB). Tal ficou a dever-se ao facto de terem sido elaborados em períodos temporais diferentes pelo que em futuras revisões este objetivo será articulado [ver § (67); (167); (200) a (206)].
- (219) **Não foi criado** o Observatório de monitorização das atividades associadas ao aproveitamento da biomassa florestal previsto na ENF, não obstante ter sido celebrado um protocolo de colaboração entre a DGEG, o CBE e a AFN para a sua criação [ver § (55) a (57)].
- (220) Não obstante a elaboração pelo ICNF do “Manual de Rede Primária” (MRP), no que concerne à **rede primária de faixas de gestão de combustíveis (RPFGC)**, este documento **não adotou a figura de “regulamento” “homologado”** pelo membro do Governo, conforme legalmente previsto, prevendo esta entidade a elaboração do Regulamento em 2015 [ver § (73); (75) a (77)].
- (221) O MRP 2014 inclui a temática relativa à **delimitação da rede primária**, de modo a assegurar a coerência interdistrital na ligação funcional entre a RPFGC, prevendo-se, inclusivamente a reorganização da RPFGC já delimitada, quando necessário [ver § (75) a (77); (110)].

- (222) A delimitação da rede primária ao nível municipal deve acautelar a prossecução do interesse público, independentemente do regime de propriedade, decorrente da necessidade de criação de faixas de gestão de combustível que, do ponto de vista técnico, se mostrem mais adequadas à defesa da floresta contra incêndios [ver § (123); (147)].
- (223) O MRP 2014 não inclui critérios relacionados com a compatibilização das intervenções propostas com a manutenção dos valores naturais num estado de conservação favorável, pretendendo o ICNF incluir essa matéria no futuro Regulamento sobre a RPFGC [ver § (152) a (153)].
- (224) Não foram concretizados pelo ICNF o protocolo e procedimento para recolha, registo e atualização da base de dados das RDFCI pelas autarquias locais. No entanto, os municípios em estudo prestam a informação solicitada pelo ICNF nesse âmbito, para carregamento do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais (SGIF) [ver § (79) a (81)].
- (225) Não se verificou a recolha sistemática da informação relativa à RPFGC pelos municípios, porquanto estes desconhecem as ações efetivadas em rede primária sempre que as entidades promotoras são privadas, Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) ou entidades gestoras de baldios. Acresce não estar previsto que estas entidades remetam qualquer informação neste âmbito, quer ao município quer ao ICNF [ver § (84); (158) a (159)].
- (226) Os dados constantes do SGIF relativos à rede primária encontram-se subestimados, não permitindo às entidades envolvidas no combate a incêndios terem perfeito conhecimento da sua existência e do seu estado de manutenção, com vista à sua utilização em ações de supressão do fogo, de modo a poderem fazer um uso seguro e confiante desta rede [ver § (84) a (86)].
- (227) O SGIF, obedece às regras de criação e funcionamento constantes no documento “Aplicação de gestão de informação de incêndios florestais SGIF (versão 0.1 2010)”, AFN, maio de 2010, que não contemplam a vertente da prevenção estrutural [ver § (83)].
- (228) Os dados registados no SGIF estão condensados por distritos e não incluem dados relevantes para aferir o desenvolvimento e utilização da RPFGC, nomeadamente o cadastro da rede primária e o planeamento da sua execução, não obstante o MRP 2014 prever a recolha e registo destes dados [ver § (81) a (82); (87); (117)].
- (229) Os relatórios de monitorização anuais, das metas e indicadores inscritos nos PDDFCI e PMDFCI, não se encontram a ser elaborados. O relatório normalizado para apoiar essa monitorização, não foi ainda facultado pelo ICNF. Acresce que a minuta de indicadores municipais constantes do anexo B do PNDFCI é insuficiente para promover a necessária monitorização de

- dados relativos à **silvicultura preventiva e à rede primária**. Encontra-se previsto, no ano de 2015, o desenvolvimento de novos módulos SGIF que irão permitir o registo de infraestruturas de DFCI permitindo identificar o seu planeamento, a sua execução, as intervenções de manutenção associadas, bem como a monitorização das ações planeadas no PMDFCI [ver § (81); (105) a (107)].
- (230) Os dados recolhidos e registados no SGIF devem ser, no âmbito da monitorização, objeto de análise visando a melhoria do SDFCI, dando origem a um **processo dinâmico de diagnóstico** de constrangimentos, ao nível local, municipal, distrital e nacional, na operacionalização da estratégia e dos planos florestais, visando a melhoria das práticas e da documentação de suporte operacional [ver § (107) a (108)].
- (231) **Foram elaborados** pelo ICNF e AFN, os regulamentos de aprovação dos PDDFCI e PMDFCI, que se encontram em vigor [ver § (91) a (92)].
- (232) **Todos** os 18 distritos do continente **possuem** o respetivo PDDFCI [ver § (101)].
- (233) A nível nacional verifica-se que **6 Municípios não têm** PMDFCI (Amadora, Oeiras, Porto, Matosinhos, S. João Madeira e Portel), encontrando-se a **maioria** dos planos (137) em **processo de revisão** porquanto o prazo de vigência de 5 anos foi já ultrapassado [ver § (101) a (104)].
- (234) Todos os distritos e municípios avaliados dispõem dos respetivos PDDFCI e PMDFCI, constituídos pelos diagnósticos síntese, planos de ação, e **planos operacionais anuais de 2012 e 2013** [ver § (101)].
- (235) O ICNB, enquanto autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade, **não esteve presente na reunião de aprovação** do PDDFCI de Faro e de pronúncia sobre o Plano Intermunicipal das Terras do Infante (que congrega os municípios de Aljezur, Lagos e Vila do Bispo) e PMDFCI de Vila Real e não foi possível apurar a sua presença na aprovação dos PDDFCI de Portalegre e Guarda e PMDFCI de Seia, face ao facto de não se terem localizado as respetivas atas [ver § (95) a (99)].
- (236) A junção da autoridade de conservação da natureza com a entidade florestal nacional, no ICNF, garante a obrigatoriedade da aprovação dos planos por parte de uma única entidade, assegurando a compatibilização das intervenções propostas com a **manutenção dos valores naturais num estado de conservação favorável**. [ver § (95) a (99)].
- (237) Em fevereiro de 2015 o ICNF já havia disponibilizado no seu sítio electrónico a informação geográfica digital vectorial relativa à RPFGC, encontrando-se em fase de testes a divulgação, em sítio eletrónico de acesso público, dos PMDFCI [ver § (93)].

- (238) Não obstante os PROF incidentes sobre os municípios em estudo terem sido objeto de aprovação em data posterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, a **delimitação das RPFGC, nem sempre foi plasmada naquele instrumento de gestão territorial**, uma vez que estes foram elaborados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 204/99 de 9 de junho, que não previa ainda a sua identificação em peça cartográfica [ver § (111) a (112)].
- (239) A nível nacional, **o planeamento das RPFGC está aprovado** em todos os distritos do Continente, com exceção de Setúbal onde a mesma foi rejeitada em CDDF. Em Lisboa não se considera tecnicamente viável a sua instalação, sugerindo-se formas alternativas de gestão de combustível [ver § (116)].
- (240) Nos municípios em estudo, a delimitação da rede primária ainda não havia sido aprovada em sede de CMDFCI de Vila Real. Não se demonstrou, ainda, que a delimitação da rede primária apresentada para o município de Portalegre tivesse sido aprovada em sede da respetiva CMDFCI e integrasse o PMDFCI. Estas situações terão sido sanadas com a apreciação positiva pelas CMDFCI de novos Planos, respetivamente em 04.12.2014 e 30.05.2014 [ver § (104); (112) a (113)].
- (241) Os PMDFCI dos municípios em estudo estão de acordo com o Regulamento de elaboração do PMDFCI, de 2007 (em vigor à data da sua elaboração). Releva-se no entanto a **dificuldade em concretizar** a informação precisa relativa à área a intervir, o tipo de intervenção, os meios de execução, os meios de financiamento [ver § (119); (163) a (165)].
- (242) O Regulamento de elaboração do PMDFCI de 2012 não prevê que os Planos Operacionais Municipais (POM), revistos e aprovados anualmente em sede de CMDFCI, contemplem a vertente de prevenção estrutural, atualizando em cada ano, as ações concretas a realizar. Também não especifica que a Cartografia de apoio à decisão (CAD) deve apenas integrar a rede primária efetivamente executada e mantida, encontrando-se no entanto esta alteração prevista pelo ICNF [ver § (120); (164)].
- (243) A faixa de rede primária executada nos municípios de Vila do Bispo e Seia **nem sempre obedece** à faixa delimitada em sede de PMDFCI, variando por vezes na forma e na dimensão, com pequenos desvios no caso de Vila do Bispo, **mas em ambos os casos cumprindo sempre a largura mínima** da faixa de 125 m [ver § (118) a (119)].
- (244) **Em nenhum dos casos analisados a rede primária associada ao PMDFCI foi transposta para o PDM**. Logo a vinculação dos particulares, bem como a sua participação em sede de discussão pública das opções constantes dos PMDFCI impositivas de ónus sobre os particulares, não ocorreu [ver § (121) a (122)].

- (245) Afigura-se indispensável o **conhecimento efetivo da titularidade** dos prédios integrantes da RPFGC, circunstância que hoje não se verifica dada a **falta de cadastro** predial para grande parte da área florestal [ver § (130)].
- (246) Em Portalegre os dados cedidos relativos à titularidade dos prédios que intersejam a rede primária, quando abrangidos por regime florestal não foram concordantes: o Perímetro Florestal da Serra de São Mamede foi identificado como sendo um prédio privado com área de 323 ha, enquanto a informação constante nos diplomas da sua criação, identifica no perímetro originalmente delimitado, com 1618 ha, prédios baldios, alguns pertencentes ao município de Portalegre, e prédios privados. Acresce que no sítio eletrónico do ICNF a mesma área é designada como Mata Nacional. Esta questão foi alvo de análise em maior detalhe no âmbito do Processo de Averiguação n.º AOT/CN000012/14, desta Inspeção-Geral [ver § (132)], no âmbito do qual se procurou encontrar resposta para a questão controvertida.
- (247) O Decreto-Lei n.º 124/2004, não indica a quem incumbe, e em que prazos, a **construção** e a **manutenção** (execução) periódica das ações de prevenção estrutural na rede primária, sobrevivendo assim diferentes interpretações e desconhecimento sobre tal matéria, circunstância promotora de conflitos e que prejudica a efetividade da execução da rede primária [ver § (139) a (144)].
- (248) O **desconhecimento de muitos proprietários/gestores da delimitação** da faixa da rede primária efetuada a nível distrital e o **não reconhecimento de responsabilidades na infraestruturação e na comparticipação dos custos** que a mesma envolve, com consequências também na diminuição da produção florestal, têm contribuído para uma **execução insatisfatória da rede primária** [ver § (88) a (89); (139) a (145)].
- (249) Em nenhum dos municípios do país foi efetuada qualquer **declaração de utilidade pública** de terrenos classificados como RPFGC [ver § (125) a (130)].
- (250) A grande maioria dos prédios sobre os quais se encontra **delimitada a rede primária é pertença de privados**, não sujeitos a regime de gestão controlada por uma única entidade (ZIF), muitos dos quais não sujeitos a quaisquer instrumentos de gestão florestal (PGF ou PEIF) [ver § (136)].
- (251) Não obstante a existência de mecanismos de financiamento das operações a realizar em rede primária, **afigura-se inviável a candidatura** de centenas de pequenos proprietários para garantir a execução dessa faixa [ver § (137); (146)].

- (252) A RPFGC executada a nível nacional até 2013 corresponde a cerca de **14% do total da rede** aprovada até esse ano, uma percentagem que se considera **insatisfatória** [ver § (88) a (89); (154)].
- (253) O único dos municípios avaliados onde se verificou a **construção e manutenção integral da RPFGC foi o de Vila do Bispo**, no qual o GTF intermunicipal Terras do Infante assumiu a gestão da execução da rede primária nos prédios de privados (todos isentos de PGF), e no perímetro florestal gerido pelo ICNF, recorrendo a financiamento pelo Agris/ProDer. Não obstante, as **operações de manutenção** não foram repetidas após 2010/2011 face à **impossibilidade legal** de apresentar nova candidatura, para o mesmo local, no decorrer do período de vigência do ProDer [ver § (131); (157); (162)].
- (254) Em **Vila Real**, não ocorreu ainda a **delimitação da rede primária**, em sede de CMDFCI, circunstância que impede a sua execução [ver § (160)].
- (255) Nos restantes municípios, **Portalegre e Seia**, existe **descontinuidade na execução**, temporal e espacial, não se garantindo a ligação funcional entre os troços da rede primária. Acresce que, em Portalegre, a execução esteve maioritariamente a cargo do GTF, e incidiu parcialmente sobre a RPFGC associada a troços da rede viária fundamental, quando sobreposta com a rede secundária, com larguras muito inferiores aos 125 m [ver § (158) a (160); (189)].
- (256) Apesar de a meta prevista no PNDFCI, para o ano de 2013, relacionada com o indicador da área abrangida com ZIF, ter sido atingida, permanece a **necessidade de criar novas ZIF e ativar as ZIF já constituídas** tornando efetivas as potencialidades e benefícios desta forma de gestão da propriedade florestal [ver § (65) a (66); (136) a (138)].
- (257) A necessidade de permitir a **devida flexibilidade na concretização** das intervenções silvícolas e, especificamente à execução da rede primária, adaptadas a cada circunstância local, **não prejudica o estabelecimento de regras gerais de silvicultura preventiva e execução da rede primária**, que assegurem coerência e qualidade técnica e produtividade florestal associada, em simultâneo, à defesa da floresta contra incêndios e, ainda, à conservação da natureza [ver § (150)].
- (258) São reconhecidos como factores de sucesso de uma gestão florestal sustentável, a **formação profissional dos diferentes agentes do sector da silvicultura** e o **contributo da investigação científica** para melhorar os modelos de silvicultura e identificação das operações de gestão operacional ecologicamente mais adequadas [ver § (149)].
- (259) **Não foi aprovado nenhum dos 10 PGF de Perímetros Florestais** incidentes sobre os municípios objeto de avaliação [ver § (167) a (168)].

- (260) Quanto à elaboração de **PGF ou PUB em áreas comunitárias e privadas** que intersejam a rede primária, tem-se que em Portalegre, das 69 áreas identificadas como sujeitas a PGF ou PUB, apenas 7 foram sujeitas à elaboração destes planos, denotando-se dificuldade em identificar as explorações (agro) florestais de dimensão igual ou superior a 100 ha. Dos 7 planos apresentados à AFN/ICNF, 2 foram aprovados tacitamente. Em Seia, para as 22 áreas identificadas, foram elaborados 17 a PGF ou PUB, todos eles aprovados. Em Vila Real, das 21 áreas identificadas foram apresentados 15, igualmente aprovados [ver § (167); (169) a (172)].
- (261) A análise do **conteúdo dos PGF e PUB facultados demonstra insuficiências** na especificação das ações de silvicultura a serem realizadas na rede primária e dos meses do ano em que tais ações irão ocorrer, bem como ausência de informação relativa à rede primária [ver § (167); (170) a (174)].
- (262) Com exceção do **PEIF da ZIF Marvão**, em Portalegre, **foram elaborados os PEIF de todos os restantes territórios** abrangidos por ZIF na área em estudo, não tendo sido identificadas áreas que obriguem a medidas extraordinárias de intervenção impositivas da elaboração destes planos [ver § (175) a (177)].
- (263) Foi identificada a **ausência de referência à RPFGC** no PEIF da ZIF de Seia-Alva, que interseja esta rede no município de Seia [ver § (178)].
- (264) Os **programas operacionais** que incluem a pormenorização das ações a realizar na gestão de combustíveis em rede primária constam de PEIF aplicáveis apenas aos territórios sujeitos a ZIF ou a medidas extraordinárias de intervenção, não **abrangendo a totalidade da área afeta à rede primária** [ver § (175) a (177)].
- (265) **Haverá lugar a pronúncia do ICNF**, ainda que vigore um PGF aprovado por esta entidade, sempre aquele plano não especifique no programa de intervenções em rede primária, as efetivas ações a realizar na RNAP e Rede Natura 2000, sua abrangência territorial e data da sua realização [ver § (179) a (185)].
- (266) O **financiamento das ações de execução e manutenção** em rede primária, no período em análise, **decorreu maioritariamente do ProDer**. As ações em RPFGC que implicam menores investimentos também foram executadas por equipas de sapedores florestais em serviço público, financiadas pelo FFP [ver § (156); (186) a (187)].
- (267) No âmbito do ProDer, em concreto na ação n.º 2.3.1, «Minimização de riscos» que se propõe contribuir para os fins de Defesa da floresta contra incêndios através da subacção n.º 2.3.1.1., as **disponibilidades financeiras permitiram acomodar todas as candidaturas submetidas decididas**

favoravelmente, circunstância eventualmente favorecida pelo diminuto número de candidaturas apresentadas face às, ainda baixas, taxas de execução da rede primária [ver § (188) a (191); (195) a (199)].

- (268) O controlo físico da execução das ações financiadas pelo Proder é responsabilidade do organismo pagador – IFAP, encontrando-se esta competência delegada nas DRAP. Não obstante, a solicitação efetuada junto desta entidade na fase de execução da presente ação, **não foi fornecida qualquer informação relativa aos controlos efetuados por esta entidade**. Sobre o assunto, o ICNF manifestou desconhecer os resultados do controlo físico da execução de ações [ver § (199)].
- (269) **Apenas um promotor remeteu à AFN o plano de acção para 10 anos visando a sustentabilidade a prazo do aprovisionamento das centrais dedicadas de biomassa florestal** [ver § (207)].
- (270) A DGEG confirmou essa informação e apresentou a lista das centrais dedicadas de biomassa florestal e suas principais características, mas não forneceu informação adicional relativa ao ponto de situação da implementação do Decreto-Lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro alterado pelo Decreto-Lei n.º 179/2012, de 3 de agosto [ver § (207)].
- (271) Foi remetida pela AFN, à Tutela, a proposta de Portaria que define os produtos que podem ser considerados biomassa florestal residual (cfr. n.º 4 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 5/2011), **não tendo ainda ocorrido a sua aprovação** [ver § (207)].

5. RECOMENDAÇÕES

Num esforço de síntese, da análise realizada, emergem as seguintes recomendações decorrentes das conclusões alcançadas no âmbito desta ação de inspeção:

5.1. Referentes ao ICNF, não obstante o trabalho que já se encontra desenvolvido no âmbito das recomendações (273) a (278):

(272) A aprovação e homologação, de **regulamento** que estabeleça um conjunto de **normas técnicas e funcionais relativas à classificação, cadastro, construção, manutenção e sinalização** da rede primária de faixas de gestão de combustíveis, partindo do trabalho já desenvolvido no âmbito do MRP (2014), dando cumprimento à obrigação legal decorrente do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, e disponibilizando-o a todos os interessados [ver § (220) a (223)].

Esse regulamento deverá manter a inclusão de orientações técnicas referentes à delimitação da rede primária prevendo-se a reorganização da RPFGC já delimitada, quando necessário, de modo a assegurar:

- A coerência interdistrital na ligação funcional entre as RPFGC; e
- A incorporação dos critérios técnicos mais consentâneos que assegurem o cumprimento do disposto no art.º 18º do Decreto-Lei n.º 124/2006, que visa a prossecução do interesse público decorrente da necessidade de criação das faixas de gestão de combustível que, do ponto de vista técnico, se mostrem mais adequadas à defesa da floresta contra incêndios, independentemente do regime de propriedade.

Deverá ainda incluir, na matéria da execução da rede primária, a ponderação de critérios relacionados com a compatibilização das intervenções propostas para a execução da rede primária, em território associado à RNAP e RN2000, com a manutenção dos valores naturais num estado de conservação favorável.

- (273) A **elaboração e implementação** do protocolo visando a recolha, registo e atualização de dados das RDFCI a realizar pelas autarquias locais, com vista à monitorização do desenvolvimento e da utilização destas redes, em consonância com o respetivo procedimento a ser implementado pelo ICNF, como previsto no n.º 7 do artigo 12º do Decreto-lei n.º 124/2006 [ver § (224)].
- (274) A **revisão, atualização e implementação** das regras de criação e funcionamento do SGIF, elaboradas ao abrigo do art.º 2º, n.º 9 do Decreto-lei n.º 124/2006, e constantes do documento “Aplicação de gestão de informação de incêndios florestais SGIF”, incorporando a vertente da prevenção estrutural, **de modo a dar cumprimento à necessidade de criar procedimento de recolha, registo e atualização da base de dados das RDFCI**, previsto no n.º 7 do artigo 12º e no artigo 20º do Decreto-Lei n.º 124/2006 [ver § (226) a (228)].
- (275) A **instituição** de um sistema único de reporte e armazenamento de dados (SGIF), com confluência de toda a informação relevante em matéria de prevenção estrutural e cuja informação esteja acessível aos agentes envolvidos, destacando-se as CDDFCI, CMDFCI e GTF, evitando a duplicação na recolha dos dados de monitorização das ações de prevenção estrutural, garantindo [ver § (226) a (229)]:
- O cumprimento do procedimento de **classificação e cadastro (delimitação), construção, manutenção, e sinalização (desenvolvimento) e utilização** (em particular no momento de combate a incêndios) das RDFCI, que vier a ser aprovado pelo ICNF e homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas, previsto no artigo 20º do Decreto-Lei n.º 124/2006;
 - A base de dados das RDFCI, prevista no n.º 7 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 124/2006;
 - A monitorização do cumprimento das metas/indicadores inscritos nos Planos Distritais e Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PDDFCI e PMDFCI), previstos nos respetivos regulamentos.
- (276) A disponibilização de um **relatório normalizado** para apoiar o reporte da monitorização no âmbito do PMDFCI, como previsto no Regulamento do PMDFCI de 2012, que deve conter os

dados assinalados para o SGIF, relativos à silvicultura preventiva e à rede primária, promovendo um **processo dinâmico de diagnóstico** de constrangimentos, ao nível local, municipal, distrital e nacional, na operacionalização da estratégia e dos planos florestais, visando a melhoria do SNDFCI, das práticas, e da documentação de suporte operacional [ver § (229) a (230)].

- (277) **Assegurar que as CDDFCI e CMDFCI promovem a avaliação das metas e indicadores inscritos**, respetivamente, nos PDDFCI e PMDFCI, elaborando anualmente relatórios de monitorização, devendo estes últimos ser remetidos à AFN. Estes relatórios devem promover um **processo dinâmico de diagnóstico** de constrangimentos, ao nível local, municipal e distrital, visando a melhoria do SNDFCI, as práticas, e da documentação de suporte operacional [ver § (229) a (230)].
- (278) **Assegurar a divulgação pública da versão final do PMDFCI**, exceto a informação classificada, aprovada em sede de CMDFCI, como previsto no respetivo regulamento, de modo a permitir o conhecimento de informação relativa às eventuais obrigações ou restrições incidentes sobre a propriedade pública e privada [ver § (237); (248)].
- (279) **Garantir a alteração do Regulamento do PMDFCI e o Guia Técnico do PMDFCI**, ambos de 2012, especificando [ver § (241) a (243)]:

- Que os PMDFCI, no seu planeamento a 5 anos e, se viável, os respetivos POM atualizados anualmente, inscrevem a **disponibilidade e orçamentação de fundos que cubram a totalidade de intervenções** (construção e manutenção) a executar na rede primária assegurando a sua coerência e continuidade, a nível temporal e espacial, definindo em cada troço: a área a executar, o tipo de intervenções silvícolas, os recursos necessários, uma calendarização mensal e as responsabilidades dos diversos intervenientes. A orçamentação deve estar alinhada com a disponibilidade de financiamento por recursos e instrumentos geridos a nível local, municipal, regional ou a nível da área territorial dos serviços desconcentrados do ICNF, mas também nacional, como sejam o FPP e o ProDer/PDR.

- Que os PMDFCI incluem uma delimitação da RPFGC a uma escala adequada e que corresponda à faixa a ser executada (com uma largura mínima de 125 m), antecedida de validação prévia no terreno, conforme enunciado no MRP 2014.

- Que a rede primária constante da Cartografia de apoio à decisão (CAD), corresponde à efetivamente executada e apta para uso, sob pena de colocar em risco os níveis de segurança dos intervenientes nas operações de 1.ª intervenção e combate.

- (280) Assegurar que no enquadramento legal relativo à **construção e manutenção da rede primária**, é incluída a **necessidade de identificação**, pelas câmaras municipais, dos troços a sujeitar a declaração de utilidade pública, iniciando o processo de estabelecimento da mesma com vista à expropriação ou mera constituição de servidão, atenta a necessidade de garantir uma intervenção coerente em toda a RPFGC, independentemente do regime de propriedade [ver § (249)].
- (281) Assegurar que o **programa de intervenções em rede primária** inscrito nos PGF/PUB contenha uma descrição detalhada do tipo de intervenções silvícolas e meios utilizados, por troço, com calendarização mensal, de modo a que, uma vez aprovados em sede de PGF pelo ICNF, possam as ações concretas a realizar neste âmbito vir a ser considerados como excecionados de parecer ou autorização desta entidade em sede de RNAP, Rede Natura 2000, ou ainda, em sede de aprovação de candidaturas em sede do novo Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) 2014-2020 [ver § (261); (265)].
- (282) Concretizar, no âmbito da revisão dos PROF em curso, as orientações do PNDFCI, na qual se inclui a infra-estruturação em RPFGC, a refletir nos níveis subsequentes do planeamento [ver § (238)].
- (283) Assegurar que os **critérios de dimensão utilizados nos PROF**, no âmbito da revisão em curso, que determinam a necessidade de PGF numa “exploração florestal ou agro-florestal” sejam alinhados com as definições já existentes na legislação e que permitam identificar de imediato as explorações abrangidas por essa obrigação, nomeadamente com o termo “povoamento florestal” constante no regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização e no sexto Inventário Florestal Nacional [ver § (260)].
- (284) Promover a **criação de novas ZIF e ativação das ZIF já constituídas**, tornando efetivas as potencialidades e benefícios desta forma de gestão da propriedade florestal [ver § (250); (256)].
- (285) Assegurar a revisão e atualização do **Manual de Silvicultura**, adequando-o à legislação em vigor, de modo a que este sirva de apoio técnico e assegure a coerência e qualidade técnica associadas à produtividade florestal e, em simultâneo, à defesa da floresta contra incêndios e, ainda, à conservação da natureza [ver § (257)].

- (286) Assegurar que, a par da continuidade da investigação científica para melhorar os modelos de silvicultura e a identificação das operações de gestão operacional ecologicamente mais adequadas, seja dado especial ênfase à **capacitação dos técnicos** integrados nas equipas de sapadores florestais em serviço público [ver § (258)].
- (287) Assegure que, em sede de regime de contratação sejam previstos mecanismos que permitam a manutenção ao serviço das Equipas de Sapadores Florestais, dos **técnicos qualificados e experientes** na função [ver § (258)].
- (288) Assegurar a elaboração e aprovação para as explorações florestais e agro-florestais públicas e comunitárias dos municípios objeto de avaliação, dos **PGF dos Perímetros Florestais** de Vila do Bispo, Serra de São Mamede, Serra de Sintra, Penha Longa, Serra da Estrela, Senhora das Necessidades, Vila Real, Serra de São Tomé do Castelo, Serras do Marão, Vila Real e Ordem [ver § (259)].
- (289) Assegurar a elaboração e aprovação dos **PGF, PEIF e PUB em falta** nas áreas comunitárias e privadas [ver § (260) e (262)].
- (290) Assegurar a delimitação da RPFGC no seio da CDDFCI do **distrito de Setúbal**, com reflexos no respetivo PDDFCI E PMDFCI dos municípios afetados [ver § (238)].
- (291) Assegurar que as autarquias/CMDFCI de Amadora, Oeiras, Porto, Matosinhos, S. João Madeira e Portel promovem a elaboração dos PMDFCI em falta e a revisão dos PMDFCI cujo horizonte temporal de vigência se encontra expirado [ver § (233)].
- (292) Assegurar que os PMDFCI de Portalegre e Vila Real passam a incluir a delimitação da rede primária [ver § (240); (254)].
- (293) Assegurar a entrada em funcionamento do Observatório de monitorização das atividades associadas ao aproveitamento da biomassa florestal, no âmbito do Protocolo celebrado entre a DGEG, o CBE e a AFN, uma meta prevista no PNDFCI [ver § (219)].

5. 2. Referentes à Tutela conjunta do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e Agricultura e Mar:

(294) Elaboração de um documento que oriente a estratégia nacional de prevenção estrutural e que integre a gestão sustentável do espaço rural/florestal e assegure a defesa da floresta contra incêndios e, em simultâneo, as diversas funções da floresta, a sua produtividade, a valorização da biomassa florestal e a proteção da biodiversidade e dos serviços de ecossistema, conforme previsto no artigo 2.º da Portaria 35/2009, de 16 de janeiro (tacitamente revogada) e recomendado na Resolução n.º 51/2014, de 12 de junho [ver § (212) a (217); (248)].

A elaboração deste documento estratégico deve envolver todos os interessados, designadamente a administração central, a administração local, operadores e gestores privados e suas associações, centros de investigação científica, organizações não-governamentais e sociedade civil, a ser aprovado pelo MAM e MAOTE, assegurando a coordenação entre políticas e agentes do setor florestal e do setor energético.

Esse documento estratégico deverá ser alvo de acompanhamento, no âmbito da sua operacionalização, e sujeito a revisão, de forma dinâmica, incorporando o conhecimento resultante dos sistemas de monitorização já instituídos, nomeadamente para a ENF, PNDFCI, PDDFCI, PMDFCI, RDFCI mas também no âmbito da valorização energética da biomassa, por via do PNAEE 2016 e PNAER 2020, por um grupo interdisciplinar e representativo dos diversos agentes envolvidos, mandatado pela Tutela.

(295) Que, por alteração legislativa, seja refletido no PNDFCI e SNDFCI a **necessidade de adotar modelos de gestão sustentável** do espaço rural/florestal - que assegurem a defesa da floresta contra incêndios e, em simultâneo, as diversas funções da floresta, a sua produtividade, a valorização da biomassa florestal e a proteção da biodiversidade e dos serviços de ecossistema - e especifique as atribuições dos diversos agentes. Essa alteração deverá assegurar as devidas repercussões nos PDDFCI e PMDFCI e ser operacionalizada nos instrumentos de gestão florestal, designadamente nos PROF e PGF/PUB [ver § (218)].

(296) Que em sede de alteração legislativa, do Decreto-lei n.º 124/2006, seja prevista a obrigatoriedade de reporte às autarquias locais, por parte das entidades responsáveis pela sua

construção e manutenção (execução), dos **dados referentes às RDFCI**, visando a inclusão dessa informação na base de dados SGIF, informação sem a qual não será possível a monitorização do desenvolvimento destas redes, prevista no n.º 7 do artigo 12º do Decreto-lei n.º 124/2006, e alterações [ver § (225)].

- (297) Que, em sede das alterações legislativas que se perspetivam, no seguimento da aprovação da **Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo**, seja considerada a necessidade de consignar a participação pública dos planos que, no âmbito da delimitação da rede primária, imponham aos particulares obrigações/restrições sobre a sua propriedade [ver § (244); (248)].
- (298) Que, em sede de alteração legislativa, sejam definidas as responsabilidades da administração central, local e dos proprietários ou gestores dos prédios com vista à **efetiva construção e manutenção** das ações de prevenção estrutural na rede primária, promovendo-se igualmente a previsão de prazos para a realização destas atividades, e de contra-ordenações dirigidas aos incumprimentos detetados [ver § (247) a (252)].
- (299) Que a definição das entidades responsáveis pela efetiva construção e manutenção da rede primária tenha em consideração a inviabilidade de apresentação e aprovação de candidaturas a mecanismos de financiamento por parte de pequenos proprietários, bem como a necessidade de garantir uma intervenção coerente, a nível espacial e temporal, em toda a RPFGC, independentemente do regime de propriedade, sob pena de condenar ao fracasso a estratégia de defesa de todo um território pela descontinuidade das intervenções em rede primária e a sua inaptidão para uso pelas forças de combate.
- (300) Que seja dada prioridade à elaboração do **cadastro predial**, uma vez que a sua falta impede a identificação efetiva dos titulares dos prédios sobre os quais recai a delimitação, a construção e a manutenção da RPFGC, dificultando, não só a efetiva declaração de utilidade pública daquela rede, como também a gestão de candidaturas a subsídios visando a sua execução ou manutenção [ver § (245)].
- (301) Que seja tido em conta o caso de sucesso na execução da rede primária no Município de Vila do Bispo, e equacionadas as vantagens da existência de GTF intermunicipais, facto do qual parecem decorrer benefícios decorrentes do aumento de escala, visíveis na diminuição de custos e apoio técnico mais sólido no planeamento e execução da rede primária, inclusive na candidatura a mecanismos de financiamento [ver § (253)].

(302) Que a Regulamentação nacional do PDR 2014-2020, que substitui o ProDer seja alinhada com a necessidade de garantir a defesa da floresta contra incêndios através de uma intervenção coerente, a nível espacial e temporal, em toda a RPFGC, que garanta a sua efetiva execução e aptidão para uso pelas forças de combate a incêndios, em particular [ver § (255); (258); (266) a (268)]:

- Que os montantes associados à subação que integra a execução da rede primária cubram o orçamento previsto para cada ano a ser afeto à construção e manutenção da rede primária, a nível nacional e por beneficiário, conforme informação a ser prestada pelo ICNF;

- Que os montantes para essa subação prevejam mais do que uma candidatura por local no período de vigência do quadro comunitário, quando inscrito no PMDFCI e respetivo POM, permitindo que ocorra a execução (construção e manutenção) da rede primária, quando se mostre necessário, no decorrer desse período.

- Que seja contemplada a necessária articulação entre o ICNF e a Autoridade do ProDer e que seja facultada a funcionalidade de consulta dos processos de candidaturas ao ProDer no âmbito do ProDer e do novo Programa PDR e aos seus controlos físicos, por parte dos respetivos municípios e do ICNF, a nível nacional, por ser um dos elementos necessários à monitorização da construção e manutenção da rede primária.

- Que se assegure que a execução da rede primária cumpre os critérios técnicos constantes nos normativos em vigor, nomeadamente que tem uma largura mínima de 125 metros, mesmo quando se sobrepõe à rede secundária.

- Que, em sede de regime de contratação sejam previstos mecanismos que assegurem a garantia da qualificações empresas que executam as ações florestais financiadas.

(303) A aprovação de Portaria que defina os produtos que podem ser considerados biomassa florestal residual [ver § (271)]

6. PROPOSTAS

Face às conclusões alcançadas e recomendações enunciadas, propõe-se o seguinte:

6.1 O envio do Relatório ao Gabinete de S. Ex.^ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, atentas as recomendações constantes no ponto 5.2.

6.2 O envio do Relatório ao Gabinete de S. Ex.^ª a Ministra da Agricultura e do Mar, atenta as recomendações constantes no ponto 5.2.

6.3 Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no ponto 5.1, propõe-se o envio do presente Relatório ao Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas

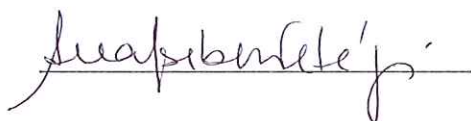
6.4. Propõe-se, por último, o envio para conhecimento, do relatório ao Centro de Biomassa para a Energia, ao Centro de Ciências do Ambiente e Empresariais do Instituto Superior Dom Afonso III, - à Autoridade de Gestão do ProDer, ao IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, à Direção-Geral da Energia e Geologia e aos cinco municípios abrangidos e GTF das Terras do Infante.

IGAMAOT, 05 de março de 2015


À consideração superior,

A chefe de equipa multidisciplinar

O Inspetor



(Ana Isabel Garcia)



(José Paulo Santos)



