

OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS: ALGUMAS NOTAS SOBRE ESTES E OUTRAS NOTAS SOLTAS SOBRE O SGIFR

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAIS/SGIFR/2023_03)

FERNANDA PAULA OLIVEIRA
Faculdade de Direito, Univ Coimbra
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

1. Considerações introdutórias

O Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro¹, aprovou o designado Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) no território continental, definindo as suas regras de funcionamento. Este sistema visa, entre outros objetivos, concretizar o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho, e, ainda, definir um modelo de articulação horizontal de todas as entidades participantes na prevenção estrutural, nos sistemas de autoproteção de pessoas e infraestruturas, nos mecanismos de apoio à decisão, no dispositivo de combate aos incêndios rurais e na recuperação de áreas ardidas.

Conforme se explica no respetivo preâmbulo, com este SGIFR pretende alterar-se o paradigma nacional em matéria de prevenção

¹ Este diploma foi objeto da Retificação n.º 39-A/2021, de 10 de janeiro, e das alterações efetuadas pelos Decretos-Lei n.º 119-A/2021, de 22 de dezembro e n.º 49/2022, de 19 de julho.

e combate aos fogos rurais, definindo “*modelos de articulação interministerial, delimitando as competências e âmbitos de atuação de cada entidade, eliminando redundâncias e apostando num modelo de maior responsabilização dos diversos agentes no processo de tomada de decisão, em harmonia com a cadeia de processos do PNGIFR.*”

Neste contexto, um dos aspetos tratados no Decreto-Lei n.º 82/2021 diz respeito aos instrumentos de planeamento que integram o SGIFR; a este propósito, o Decreto-Lei identifica a *tipologia* destes instrumentos de planeamento e o correspondente *âmbito territorial de aplicação*, bem como as *entidades competentes* pela sua elaboração e aprovação, definindo o *respetivo conteúdo material e documental* e determinando, ainda, os princípios de relacionamento destes instrumentos entre si.

O presente texto – que se debruça, precisamente, sobre os instrumentos de planeamento do SGIFR – tem como objetivo singelo deixar o registo escrito da nossa intervenção oral no IV Debate *Florestas e Legislação - O Novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais*, organizado pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Projeto House Refuge) e pela Comarca de Coimbra, e que teve lugar no Auditório Municipal de Pampilhosa da Serra no dia 17 de dezembro de 2021. No presente texto, atendendo ao momento em que o redigimos, não deixaremos de ter em consideração as alterações legislativas entretanto ocorridas².

Aproveitamos ainda a oportunidade para, além do registo escrito da nossa intervenção oral, deixar algumas (muito breves) notas, sobre outros aspetos do SGIFR que têm suscitado dúvidas práticas.

2. Identificação e caracterização dos instrumentos de planeamento do SGIFR

i. Tendo em consideração o objeto do presente texto, consideramos relevante começar por lembrar que o SGIFR revogou o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (na versão em vigor a essa data), diploma que havia aprovado o Sistema Nacional de Defesa da Floresta

² De todo o modo, presente texto foi concluído em novembro de 2022, não traduzindo, por isso, qualquer alteração que tenha ocorrido posteriormente.

contra Incêndios (SNDFCI)³ e que igualmente previa a existência de um conjunto de instrumentos de planeamento com relevo nesta matéria. Assim, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, a defesa da floresta contra incêndios assentava, entre outros, em instrumentos de planeamento (o planeamento da defesa da floresta contra incêndios), que asseguravam a *consistência territorial* de políticas, instrumentos, medidas e ações.

Nestes instrumentos integrava-se *um plano de nível nacional* – Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios ou, abreviadamente, PNDFCI (que tinha como função organizar o sistema e definir a visão, a estratégia, os eixos estratégicos, as metas, os objetivos e as ações prioritárias neste domínio) –, *planos de nível distrital* (instrumentos destinados a fornecer o enquadramento tático e proceder à seriação e organização, à escala distrital, das ações e dos objetivos definidos previamente no PNDFCI) e *planos de nível municipal* – PMDFCI (instrumentos de carácter executivo e de programação operacional, que deviam cumprir as orientações e prioridades distritais e locais, numa lógica de contribuição para o todo nacional).

Estes planos, como decorria da definição que deles era dada na lei e da função que esta lhes atribuía, eram instrumentos com importantes repercussões territoriais, definindo até, no caso dos PMDFCI, o que se podia/devia ou não fazer em determinadas áreas do território⁴.

Esta lógica de planeamento foi reformulada pelo SGIFR, que veio, entre outras coisas, instituir um novo sistema de planeamento neste domínio que de seguida se expõe nos seus traços fundamentais.

ii. Nos termos do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais passa a desenvolver-se em quatro níveis territoriais.

³ Esta revogação não foi total, na medida em que a norma revogatória manteve transitoriamente em vigor algumas normas do Decreto-Lei n.º 124/2006 [cfr. alínea c) do artigo 80.º].

⁴ No caso do PNDFCI, atenta a sua escala de intervenção e o seu conteúdo, essa incidência era indireta: segundo o n.º 4 do artigo 8.º, este plano devia conter orientações a concretizar nos planos regionais de ordenamento florestal, refletindo-se nos níveis subsequentes do planeamento. Já os PMDFCI assumiam uma relevância incontornável a este propósito uma vez que, por exemplo, a aplicação das servidões positivas constantes do n.º 1 do artigo 15.º dependiam da identificação, nestes planos, dos espaços florestais.

Temos, desde logo, o *nível nacional*, que corresponde à NUTS I continente.

Por sua vez, o *nível regional* abrange cinco áreas territoriais distintas, a saber: (i) *Norte*, correspondente à NUTS II do Norte; (ii) *Centro*, correspondente à NUTS II do Centro, sem as NUTS III do Médio Tejo e do Oeste; (iii) *Lisboa e Vale do Tejo*, integrando as NUTS III da Área Metropolitana de Lisboa, Lezíria do Tejo, Médio Tejo e Oeste; (iv) *Alentejo*, correspondente à NUTS II do Alentejo, sem a NUTS III da Lezíria do Tejo e (v) *Algarve*, correspondente à NUTS II do Algarve).

O *nível sub-regional*, corresponde às NUTS III do continente e, por fim, o *nível municipal*, corresponde às unidades administrativas locais LAU 1 do continente.

Nos termos do artigo 25.º, a governança deste sistema é realizada através de *comissões de gestão integrada de fogos rurais* responsáveis por cada um dos níveis territoriais acabados de referir. Temos assim, a Comissão Nacional de Gestão integrada de Fogos Rurais e as comissões de gestão integradas de fogos rurais regionais⁵, sub-regionais⁶ e municipais⁷⁻⁸.

Estas comissões, que têm a natureza de *órgãos de coordenação*, assumem como missão a execução da estratégia de gestão integrada de fogos rurais, a articulação dos programas de gestão do fogo rural e de proteção das comunidades contra incêndios rurais, bem como programas conexos de entidades públicas e privadas e, ainda, e com relevo na economia do presente texto, *o planeamento à respetiva escala*.

⁵ As comissões regionais de gestão integrada de fogos rurais funcionam junto das CCDR territorialmente competentes, que lhes prestam o necessário apoio logístico.

⁶ As comissões sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais funcionam junto das respetivas entidades intermunicipais, que lhes prestam o necessário apoio logístico. No caso de coincidência entre a NUT II e a NUT III (Região Norte e Algarve), o nível sub-regional é assegurado pela comissão regional, integrando as entidades com assento na comissão sub-regional.

⁷ As comissões municipais de gestão integrada de fogos rurais funcionam junto do respetivo município, que lhe presta o necessário apoio logístico.

⁸ Nem sempre a existência de tantas escalas de intervenção se mostra eficaz para a salvaguarda dos interesses subjacentes. De todo o modo, sempre diremos que, dada a dispersão de atribuições e competências na matéria abrangida pelo SIGFR (que corresponde, em regra, a uma dispersão dos diplomas legais a elas referentes), uma das vantagens do Decreto-Lei n.º 82/2021 é a de as sistematizar, identificando as entidades do sistema (artigo 5.º) e o âmbito de intervenção de cada uma delas (artigos 6.º e ss.).

O que acabamos de expor nas linhas precedentes pode ser traduzido no seguinte quadro, referente à configuração geral do sistema:

NIVEIS DO SISTEMA	ÁREA TERRITORIAL	GOVERNANÇA	INSTRUMENTO DE PLANEAMENTO
NACIONAL	NUT I continente	Comissão Nacional GIFR	PNGIFT e Programa Nacional de Ação
REGIONAL	NUTs II, com acertos na região centro, região de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo	Comissões Regionais GIFR	PRGIFR - Programa Regional de Ação
SUB-REGIONAL	NUT III do continente	Comissões sub-regionais GIFR	PSRGIFR - Programa Sub-Regional de Ação
MUNICIPAL	Unidades administrativas locais LAU 1 do continente (Municípios)	Comissões Municipais GIFR	PMGIFR - Programa Municipal de execução

FIGURA 1: Configuração geral do sistema

E ainda no seguinte quadro, atinente à configuração do sistema de planeamento:

NIVEIS DO SISTEMA	INSTRUMENTO DE PLANEAMENTO
NACIONAL	PNGIFT Programa Nacional de Ação
REGIONAL	Programa Regional de Ação (num total de 5)
SUB-REGIONAL,	Programa Sub-Regional de Ação (num total de 22) ⁹
MUNICIPAL	Programa Municipal de execução (num total de 278)

FIGURA 2: Configuração do sistema de planeamento¹⁰

⁹ O Programa Regional de Ação e Programa Sub-regional de Ação do Algarve são congregados num único documento.

¹⁰ O anexo 1 do Despacho n.º 9550/2022, identifica os Programas de Ação do SGIFR bem como a numeração de novos projetos

iii. Determina o artigo 30.º do SGIFR que as regras técnicas relativas ao *procedimento* (isto é, relativas à elaboração, consulta pública e aprovação) bem como ao *conteúdo documental e material* dos referidos instrumentos de planeamento são estabelecidas por regulamento elaborado pela Agência de Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF, em articulação com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e o Instituto da Conservação da Natureza e Florestal (ICNF), com audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), aprovado pela comissão nacional de gestão integrada de fogos rurais e publicado no Diário da República. Este regulamento foi aprovado em 22 de abril de 2022, tendo sido publicado no Diário da República em 4 de agosto de 2022 (Despacho n.º 9550/2022) e identifica, conforme exige o referido artigo 30.º do SGIFR *as peças gráficas* e, ainda, *as disposições normativas que tenham efeitos externos*, a publicar no Diário da República, incluindo as relativas às faixas de gestão de combustível estabelecidas nos termos do presente decreto-lei.

Ainda nos termos do referido artigo 30.º (i) os programas de ação são plurianuais, com revisão anual, sendo apreciados pelas respetivas comissões até 31 de outubro do ano anterior; (ii) os programas de ação regionais e sub-regionais podem incluir ações não previstas no PNA, acompanhadas da respetiva fundamentação e (iii) quando exista coincidência geográfica entre instrumentos, admite-se a sua fusão num único, prevalecendo a designação de maior valor (norma esta que visa simplificar o sistema de planeamento e evitar que a mesma área seja abrangida por diferentes instrumentos de planeamento com o mesmo conteúdo material).

O sistema de planeamento assim desenhado assenta num modelo de planos em cascata em que a função de cada um é a concretização (no caso da última escala, a execução), ao respetivo nível, do conteúdo do de nível superior; e assenta, ainda, num modelo de classificação dos instrumentos de planeamento de acordo com o binómico direção/ execução, que pressupõe um sistema de hierarquia entre os vários planos (designados de programas), que se concretizam sucessivamente de modo a que a elaboração de um instrumento de planeamento de um determinado nível pressupõe a existência prévia do de nível superior. Teremos, assim, instrumentos de planeamento cuja função é determinar orientações para os de nível inferior (planificação diretiva); outros cuja função é executar os de nível superior e fornecer, simultaneamente,

diretivas para os de nível inferior (planificação operativa) e outros ainda que, por estarem no fim da escala, se limitam a executar as diretivas “vindas de cima” (planificação de execução).

Temos sérias dúvidas sobre as virtualidades de um sistema deste tipo, que já demonstrou não ser o mais adequado noutros domínios de intervenção territorial, como no domínio do ordenamento do território¹¹.

Atentemos agora, de forma muito sumária, em cada um destes instrumentos de planeamento.

iv. Começando pelo PNGIFR (artigo 31.º), o mesmo é assumido como um plano plurianual que define a visão, a missão e as políticas de gestão de fogo rural e de proteção contra incêndios rurais em toda a cadeia de processos dos incêndios rurais, correspondendo ao instrumento que define a estratégia, os objetivos, as metas e o calendário de ações a realizar por todas as entidades do sistema.

Este plano integra uma *estratégia*, um *programa nacional de ação* (PNA) e uma *cadeia de processo*. Principal relevo assume o PNA, que define os *grandes projetos nacionais, por objetivo estratégico*, indicando as entidades com responsabilidade na sua execução e os recursos necessários, incluindo os financeiros.

Sendo elaborado pela AGIF, em articulação com a comissão nacional de gestão integrada de fogos rurais, o PNGIFR é aprovado por resolução do Conselho de Ministros (cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho de 2020), sendo objeto de um relatório anual de monitorização, de uma avaliação intercalar (ao 5.º ano de execução), e de uma avaliação final. Nos termos do Despacho n.º 9550/2022, as revisões do PNA são aprovadas pela Comissão Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

v. Por sua vez, os *programas regionais de ação de gestão integrada de fogos rurais* (PRA) procedem à identificação, seriação e organização das ações definidas no PNGIFR, convertendo-as em orientações à ação sub-regional e municipal, consolidando, em sentido inverso, as propostas dos programas sub-regionais de ação. Transportam, o PNA

¹¹ A ideia dos “planos em cascata” foi muito criticada no âmbito dos planos de ordenamento do território, tendo vindo a ser considerado mais adequado um sistema de livre articulação entre as diversas escalas, sem prejuízo de subordinação a objetivos estratégicos claros e estabilizados.

para a escala regional, identificando, de entre os projetos nele inscritos, os que devem ser prioritariamente implementados. Compete-lhes, assim, atribuir prioridade aos projetos, identificando as sub-regiões, os calendários de execução e os recursos necessários, incluindo os financeiros. Cabe-lhes, ainda, definir a rede primária de faixas de gestão de combustível. Nos termos do Despacho n.º 9550/2022, são elementos obrigatórios dos PRA o planeamento (calendário de execução, recursos materiais e financeiros) e cartografia da rede primária de faixas de gestão de combustível, em cumprimento do artigo 33.º SGIFR bem como a cartografia das áreas indicadas para classificação como fogo de gestão, conforme artigo 64.º do SGIFR.

Os PRA são elaborados pelas comissões regionais de gestão integrada de fogos rurais, em articulação com a AGIF, a partir das diretrizes estratégicas da comissão nacional de gestão integrada de fogos rurais, estando sujeitos a parecer desta comissão.

Após a sua aprovação, as comissões regionais remetem os PRA às comissões sub-regionais (os destinatários diretos destes programas) para adaptação à sua escala, sendo esta a forma como os mesmos são levados ao seu conhecimento (portanto, sem necessidade de serem publicados).

De acordo com o Despacho n.º 9550/2022, as cartas dos PRA onde conste a rede primária de faixas de gestão de combustível são submetidas para publicação através do sistema de submissão automática dos instrumentos de gestão territorial e divulgadas no sistema nacional de informação territorial (artigo 10.º, n.º 2).

vi. No que concerne aos *programas sub-regionais de ação de gestão integrada de fogos rurais* (PSA) a sua função é adaptar, à respetiva escala territorial, o programa regional de ação que lhes dá origem, identificando de entre os projetos nele inscritos aqueles que devem ser prioritariamente implementados, tendo, por isso, um carácter executivo e de programação operacional, cumprindo as orientações e prioridades regionais, numa lógica de contribuição para o todo nacional. Estes programas atribuem prioridade aos projetos a realizar e identificam os locais, os calendários de execução e os recursos necessários, incluindo os financeiros, em articulação com as autarquias dos territórios de cada sub-região, que contribuem para o seu conteúdo.

Cabe-lhes, ainda, com particular relevo, a definição das redes secundárias de faixas de gestão de combustível e as áreas estratégicas de

mosaicos de gestão de combustível, devendo indicar as redes viária, de pontos de água e de vigilância e deteção de incêndios que devem ser integrados numa peça gráfica com a sua representação georreferenciada.

De acordo com o disposto no artigo 12.º do Despacho 9550/2022, os PSA incluem, obrigatoriamente:

- a) o planeamento (calendário de execução, recursos materiais e financeiros) e cartografia da rede secundária de faixas de gestão de combustível, e das áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível, em cumprimento do artigo 34.º e artigo 49.º do SGIFR
- b) a Cartografia e fundamentação das áreas prioritárias de prevenção e segurança, identificando graficamente quais as áreas prioritárias de prevenção e segurança que resultam da aplicação direta do n.º 1, e as que resultam do n.º 3 do artigo 42.º do SGIFR;
- c) a cartografia e identificação das ocupações compatíveis, aplicáveis a redes de gestão de combustível e às áreas estratégicas de gestão de combustível, apresentando os objetivos de gestão, de acordo com os artigos 47.º e 52.º do SGIFR
- d) a cartografia e fundamentação para as alterações às distâncias-padrão da rede secundária de faixas de gestão de combustível, quando essas distâncias sejam alteradas a coberto do artigo 49.º do SGIFR, conforme os seus números 4 a 7.
- e) o planeamento (calendário de execução, recursos materiais e financeiros) e cartografia dos projetos a realizar por outras entidades, quando existentes, de acordo com o n.º 11 do artigo 49.º do SGIFR
- f) a cartografia das áreas indicadas para classificação como fogo de gestão, conforme artigo 64.º do SGIFR;
- g) a cartografia da rede viária, de pontos de água e de vigilância e deteção de incêndios nos termos do artigo 34.º do SGIFR

Ainda nos termos do Despacho n.º 9550/2022, as cartas dos PSA onde conste a rede secundária de faixas de gestão de combustível, as áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível, a rede de pontos de água, a Rede de Vigilância e Deteção de Incêndios e as áreas prioritárias de prevenção e segurança adicionadas à cartografia nacional de áreas prioritárias de prevenção e segurança são submetidas para publicação através do sistema de submissão automática dos

instrumentos de gestão territorial e divulgadas no sistema nacional de informação territorial (artigo 10.º, n.º 3).

Estes programas sub-regionais *são elaborados* pela comissões sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais, em articulação com as entidades intermunicipais, a partir das diretrizes estratégicas da comissão regional de gestão integrada de fogos rurais territorialmente competente, definindo as prioridades da respetiva sub-região NUT III, com previsão e planeamento das intervenções das diferentes entidades em todas as fases da cadeia de processos do SGIFR. No processo da sua elaboração estes programas são sujeitos a parecer das respetivas comissões regionais de gestão integrada de fogos rurais antes da respetiva aprovação. Após a sua aprovação, as comissões sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais remetem os planos sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais aos municípios para adaptação à respetiva escala.

De referir ainda que nos termos daquele Despacho, no seu artigo 7.º “As peças gráficas e as normas com produção de efeitos externos, dos programas sub-regionais, são objeto de consulta pública, nos termos do disposto no Código do Procedimento Administrativo”, o que significa que certas disposições dos programas sub-regionais (em particular as incidentes sobre faixas de gestão de combustível) poderão ser qualificadas como normas sobre intervenção e ocupação de espaços florestais que, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT de 2015, vinculam direta e imediatamente os particulares.

vii. Por fim, os *programas municipais de execução de gestão integrada de fogos rurais* (PME) são instrumentos que adaptam, à escala municipal, o programa sub-regional de ação que lhes dá origem, identificando, de entre os projetos nele inscritos, aqueles que devem ser prioritariamente implementados. Identificam, ainda as condicionantes, regras gerais regulamentares e, num sistema de execução, os locais, os calendários de execução e os recursos necessários, com previsão e planeamento das intervenções das diferentes entidades em todas as fases da cadeia de processos do SGIFR, para inclusão no programa municipal de execução. Sem prejuízo da sua função principal – de adaptar, à escala municipal, o programa sub-regional de ação que lhes dá origem –, estes programas municipais de execução podem incluir projetos não previstos no PNA, desde que com a devida fundamentação. Estes programas municipais incluem, obrigatoriamente, a caracterização

detalhada das ações a executar no município, de acordo com o anexo 3 do Despacho n.º 9550/2022.

Os PME são *elaborados* pelos municípios, em articulação com as comissões municipais de gestão integrada de fogos rurais, sendo sujeitos a *parecer* das comissões sub-regionais e, por fim, *aprovados* pela comissão municipal de gestão integrada de fogos rurais e publicitados nos sítios digitais dos municípios devendo os investimentos nele previstos ser concretizados pelos municípios nas grandes opções do plano e respetivos orçamentos municipais.

viii. Feita esta breve descrição do sistema vejamos, de seguida, algumas questões que o mesmo suscita, sendo que, aquela que para nós maior relevo assume é a da articulação destes instrumentos de planeamento (que incidem sobre determinadas áreas territoriais) com outros planos que também as têm como objeto e que regulam a sua ocupação, uso e transformação: referimo-nos aos instrumentos de gestão territorial cujo regime geral se encontra hoje regulado no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio¹². Vejamos, então.

3. Uma visão integrada: como se articulam os instrumentos de planeamento do SGIFR com os instrumentos de planeamento do sistema de gestão territorial?

i. Como é sabido, foi amplamente discutida, designadamente pela doutrina, a articulação entre o anterior Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios decorrente do Decreto-Lei n.º 124/2006 *supra* referido e o sistema de gestão territorial (aprovado este, inicialmente pelo Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro¹³, com base na Lei n.º 48/98, de 8 de Agosto – Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo –, e posteriormente substituído pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, (doravante RJIGT de 2015) com base na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – Lei de Bases das Políticas Públicas de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo).

¹² Trata-se do diploma que aprovou o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, revogando o anteriormente vigente, doravante designado RJIGT de 2015.

¹³ Este diploma aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, doravante designado RJIGT de 1999.

Relembramos aqui os tópicos principais dessa discussão a partir daquela que sempre foi a nossa posição a este propósito, discussão essa que incidia essencialmente sobre a natureza e os efeitos dos PMDFCI, planos estes que foram, inclusive, objeto de alteração legislativa em 2017 destinada a esclarecer as dúvidas que a este propósito se colocavam.

Desde logo, tendo o Decreto-Lei n.º 124/2006 sido aprovado em momento posterior à Lei n.º 48/98 (que estabeleceu um sistema de instrumentos de planeamento com repercussões territoriais assentes numa tipologia fechada), concluíamos, à luz desse enquadramento legal, que não podia ser reconhecida aos PMDFCI eficácia jurídica própria dos instrumentos de planeamento previstos no sistema de gestão territorial, por não terem cabimento na tipologia fechada de planos previstos neste sistema. Daí termos defendido que o seu conteúdo prescritivo apenas poderia ser oposto aos particulares se fosse integrado em instrumentos de gestão territorial dotados de eficácia plurisubjetiva, *maxime* nos planos municipais de ordenamento do território. E por isso a doutrina vinha defendendo, por exemplo a propósito do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 – que criava um conjunto de obrigações aplicáveis a áreas florestais como tal classificadas nos PMDFCI –, que não bastava a estes identificar os espaços florestais a que se aplicavam tais imposições, sendo ainda necessário a inclusão dessa determinação nos instrumentos de planeamento territorial, *maxime* nos planos diretores municipais¹⁴.

Também na mesma lógica, afastávamos a recondução dos PMDFCI à tipologia dos *planos setoriais* previstos no sistema de gestão territorial; ainda que, teoricamente, eles pudessem ser considerados como tal – por se apresentarem como instrumentos de *imputação estadual*¹⁵,

¹⁴ Cfr. DULCE LOPES, “Defesa das pessoas e bens contra incêndios: a legislação florestal revisitada”, in *O Municipal*, n.º 316, maio/2007, p. 12, que afirmava que “apesar de o n.º 16 do artigo 15.º determinar que as normas do mesmo prevalecem sobre quaisquer disposições em contrário, tal não subverte a aplicação de demais disposições legais que, no âmbito urbanístico, apenas reconhecem eficácia direta e imediata às prescrições dos planos municipais e especiais de ordenamento do território”.

¹⁵ Sabemos que a sua imputação estadual não era óbvia, mas não temos dúvidas em afirmá-la à luz do Decreto-Lei n.º 124/2006 na sua versão até 2017. Com efeito, a designação de *municipal* dada a estes planos resultava apenas de os mesmos serem aplicados à área de cada município e de os municípios também intervirem na sua elaboração técnica. Porém, estes instrumentos de planeamento eram elaborados por

e incidissem sobre *setores específicos* (no caso, o setor florestal e o dos riscos que lhe estão associados) –, esta qualificação tinha de ser afastada, na medida em que os mesmos não cumpriam as exigências mínimas, de ordem legal e mesmo constitucional, que os permitisse reconduzir a tal tipologia, designadamente não cumpriam as exigências de *publicidade* (essencial à produção de efeitos de qualquer ato normativo – artigo 119.º, n.º 2, da CRP), nem, muito particularmente, de *participação dos interessados*, elevada, hoje, a exigência constitucional (cfr. n.º 5 do artigo 65.º da CRP) e também expressamente prevista para os planos setoriais na legislação atinente ao sistema de gestão territorial¹⁶.

Do mesmo modo, defendíamos que não se afigurava condição suficiente para que esses planos lograssem obter uma eficácia diretamente vinculativa de particulares a simples integração (incorporação), sem mais, destes PMDFCI nos planos municipais de ordenamento do território. Para que essa eficácia ocorresse, era ainda necessário que a elaboração e a aprovação dos PMDFCI fossem sujeitas a discussão pública, cumprindo-se assim a exigência constitucional de participação dos interessados¹⁷.

Por isso entendíamos, pelo menos relativamente a algumas das suas determinações (por exemplo, as atinentes à cartografia de risco de incêndio), que, em face do regime legal pouco claro e não articulado

comissões municipais de defesa da floresta, *de acordo com uma estrutura tipo estabelecida em regulamento da Autoridade Nacional Florestal*, homologado pelo membro do Governo responsável pelas florestas. A versão inicial do artigo 10.º referia expressamente que os PMDFCI eram aprovados pela Direção-Geral dos Recursos Florestais; esta determinação deixou de constar deste normativo, mas era a Autoridade Florestal Nacional (atualmente o ICNF) que definia as regras atinentes à respetiva aprovação (n.º 2 do artigo 10.º), não se podendo afirmar que eles eram juridicamente imputáveis aos municípios (pese embora, na prática, o impulso de elaboração coubesse a estes últimos), já que não eram aprovados *a final* por qualquer dos seus órgãos. Note-se que esta era a regulamentação antes de 2017, pois a partir dessa data os PMDFCI passaram a ser elaborados e aprovados pelos órgãos municipais (câmara e assembleia municipal, respetivamente).

¹⁶ Artigo 40.º do RJIGT de 1999 e artigo 50.º do RJIGT de 2015.

¹⁷ Mostrava-se, efetivamente, muito problemática (devendo, por isso, ser afastada) a ideia de que bastaria a mera integração das opções dos PMDFCI nos competentes planos municipais de ordenamento do território (segundo-se, para o efeito, um procedimento de alteração por adaptação desses planos) para que aquelas opções produzissem, sem mais, uma eficácia diretamente vinculativa de particulares. Isto porque os PMDFCI não estavam sujeitos a discussão pública, nem a ela estaria sujeita a alteração por adaptação dos planos municipais para integrar as opções daqueles.

com o sistema de gestão territorial, os PMDFCI deviam ser considerados como meros elementos instrutórios de apoio à elaboração dos planos municipais e não propriamente como verdadeiras “opções” de uso do solo que se impusessem, sem mais, aos particulares mediante simples integração ou consagração formal nos planos municipais, como o plano diretor municipal.

Ou seja, assumíamos, em face da configuração legal dos PMDFCI, que a proteção da floresta e das pessoas e bens contra riscos de incêndio consistia numa mera *diretriz de planeamento* que tinha como destinatários, em primeira linha, os municípios, visando que estes acautelassem devidamente (e ponderassem de forma adequada) nos planos municipais os riscos de incêndio, com a conseqüente exigência de uma maior fundamentação das suas opções sempre que estas não estivessem em absoluta consonância com as referidas cartas de risco, fundamentação que teria de ter na sua base, devidamente explicitadas, as especificidades e exigências municipais¹⁸.

Era assim que interpretávamos, nomeadamente, o disposto no n.º 5 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 (na redação anterior às alterações de 2017), segundo o qual “[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*” (realces nossos).

Já quanto às disposições do artigo 15.º cuja aplicação era colocada na dependência de PMDFCI, embora não se pudesse aí reconhecer aos municípios a mesma margem de discricionariedade, deveria entender-se também que aqueles planos não poderiam ser, pura e simplesmente, *vertidos* formalmente nos planos municipais de ordenamento do território, sem observância quanto a eles das mesmas garantias procedimentais, nomeadamente de discussão pública, que à emanção destes últimos se aplicavam. Afirmávamos, pois, quanto aos PMDFCI, que devia, desde logo, ser garantida a mesma *discussão pública*, sem o que as respetivas normas (nomeadamente servidões administrativas de alcance intrusivo sobre a propriedade privada, integradas na planta de condicionantes) não poderiam assumir eficácia vinculativa de particulares.

¹⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A discricionariedade de planeamento urbano municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 509.

Acresce, como era também a nossa opinião, que não tinha aplicação aos PMDFCI o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT de 2015 (repetindo idêntica fórmula constante do n.º 3 do artigo 46.º da Lei de Bases de 2014, Lei n.º 31/2024) segundo o qual “[o] disposto nos números anteriores não prejudica a vinculação direta e imediata dos particulares relativamente a normas de intervenção sobre a ocupação e utilização de espaços florestais”. Independentemente de todas as dúvidas que esta norma suscitasse, a verdade é que ela não se referia (não se podia referir à luz da versão do Decreto-Lei n.º 124/2006 anterior às alterações de 2017) aos PMDFCI, precisamente por estes não cumprirem, como exposto, as exigências mínimas de ordem legal e constitucional para o efeito.

Esta configuração dos PMDFCI mudou com a alteração que a Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto veio introduzir ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho: com este diploma, o legislador optou por descentralizar a responsabilidade pela elaboração e aprovação final dos PMDFCI para a esfera dos municípios: estes passavam a ser elaborados pelas *câmaras municipais* e aprovados pelas *respetivas assembleias municipais*, devendo ser garantido, no respetivo procedimento de elaboração, o princípio da participação constitucionalmente exigido.

Ainda quanto ao procedimento de elaboração dos PMDFCI, é de sublinhar uma importante novidade em termos de *publicidade*: os PMDFCI, de âmbito municipal ou intermunicipal, passavam a ser obrigatoriamente “*tornados públicos, com o teor integral, por publicação em espaço próprio da 2.ª série do Diário da República e por inserção no sítio na internet do respetivo município, das freguesias correspondentes e do ICNF, I. P.*” (cfr. artigo 10.º, n.º 12). Trata-se de uma das mais importantes inovações do seu regime jurídico, passando este instrumento a assumir autonomamente efeitos externos. Isto ainda que algumas das suas disposições, precisamente as que contivessem normas de ocupação, uso e transformação do território, continuassem a dever ser integradas nos planos municipais ou intermunicipais previstos no sistema de gestão territorial, solução que visava garantir que todas as regras com incidência territorial urbanística, para poderem ser oponíveis aos particulares devem constar, por motivos de certeza e segurança jurídicas, nos planos municipais.

Em linha com as novas regras de publicidade (e de consulta pública), a operatividade dos PMDFCI e a sua eficácia sobre entidades

públicas e particulares, mesmo quando incompatíveis com os planos municipais de ordenamento do território, era ainda reforçada com a previsão expressa de que “[a] desconformidade dos planos municipais de ordenamento do território com os PMDFCI supervenientes não desvincula as entidades e particulares da observância destes últimos e determina a sua conformação no procedimento imediato de alteração que tiver lugar por iniciativa do município, sem prejuízo da eventual decisão de abertura do procedimento de alteração por adaptação daqueles instrumentos de planeamento, previsto no artigo 121.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio” (cfr. artigo 11.º, n.º 2).

Com todas estas alterações já nada obstava a que as determinações dos PMDFCI passassem a ser consideradas como “normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais” a que o n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT de 2015 reconhece eficácia plurisubjetiva¹⁹, pelo que as suas determinações podiam aplicar-se diretamente aos particulares²⁰.

ii. Se atentarmos agora nos instrumentos de planeamento do sistema de gestão integrada de fogos rurais duas conclusões imediatas se retiram.

Desde logo, a de que o PNGIFR integra o sistema de gestão territorial na tipologia dos *programas setoriais*, por se tratar de um instrumento programático e estratégico de concretização de uma política com incidência na organização do território (a política florestal e a política de prevenção, minimização e reação aos riscos associados aos

¹⁹ Isto sem prejuízo de os PMDFCI continuarem a não poder ser reconduzidos ao sistema de gestão territorial previsto na Lei de Bases de 2014 e no RJIGT de 2015, já que não integravam a tipologia fechada dos instrumentos de gestão territorial aí previstos, designadamente a categoria dos programas setoriais: embora, do ponto de vista material, os mesmos fossem setoriais (por incidirem sobre um setor específico, o dos riscos de incêndio florestal), apenas integram aquela categoria os instrumentos da responsabilidade do Estado, o que deixava de ser o caso, uma vez que os PMDFCI passavam a ser da responsabilidade dos municípios. Para mais desenvolvimentos sobre esta questão, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, “O Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) é vinculativo dos particulares?”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 23, julho/setembro de 2019, pp. 137 e ss.

²⁰ Esta eficácia plurisubjetiva valeria apenas no caso de PMDFCI vigentes adotados de acordo com as novas regras (consulta pública e publicação) ou, no limite, no caso de PMDFCI não adotados à luz destas novas exigências, mas que tivessem sido incorporados no plano territorial aplicável (em regra, o PDM).

fogos rurais) – artigo 39.º do RJIGT. Como tal, devem com ele ser compatíveis os planos municipais de ordenamento do território que, na sua elaboração, devem respeitar as diretrizes estratégicas nele estabelecidas.

Já os restantes instrumentos de planejamento do SGIFR não estão integrados (isto é, não se reconduzem) ao sistema de gestão territorial: trata-se de *programas de ação/execução*: identificam projetos a executar bem como prazos e meios, designadamente financeiros, para o efeito. Nesta sua dimensão de execução (e não de definição de regras com repercussão territorial²¹) os mesmos são, naturalmente, diretamente vinculativos dos respetivos destinatários, ainda que as suas *disposições normativas que tenham efeitos externos* devam ser publicadas no Diário da República. De todo o modo estas, caso eventualmente tenham incidência territorial urbanística (reconduzíveis ao n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT de 2015), devem ser integradas nos planos municipais de ordenamento do território, de modo a garantir o princípio de que todas as regras com este tipo de incidência constam do mesmo instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares. A exceção a esta regra encontra-se apenas no artigo 7.º do Despacho n.º 9550/2022 *suprarreferido*, que admite que haja normas com incidência urbanísticas dos programas sub-regionais que venham a vincular diretamente privados, posto que sejam sujeitas a consulta pública e a publicação.

Não deixam, naturalmente, estes programas de ação/execução, de ter importantes implicações e repercussões no território; porém, integrando os mesmos a *execução de intervenções* (ações ou projetos), são estas que devem respeitar os instrumentos de gestão territorial em vigor, incluindo os planos municipais, no que concerne à classificação e à qualificação dos solos, e não o contrário; isto por os planos municipais serem diretamente vinculativos para as entidades públicas. Isto é, dito de outro modo, os projetos a prever nos PME apenas podem ser aprovados e executados se e na medida em que respeitem os instrumentos de gestão territorial em vigor, devendo ser devidamente acautelado este respeito/ conformidade aquando da sua elaboração e aprovação.

²¹ É só em relação a este tipo de normas que tem aplicação o artigo 3.º do RJIGT.

4. Outras notas soltas sobre o SGIFR

Aproveitamos o presente texto para nos referirmos, ainda que de forma breve, a outras questões que se apresentam como relevantes no âmbito do SGIFR e com implicações diretas em matéria de planejamento do território no âmbito do sistema de gestão territorial.

i. A primeira delas prende-se com a classificação dos solos para efeitos do sistema de gestão territorial (que parte do conceito de *solo*) e a sua classificação para efeitos da aplicação do SGIFR (que parte dos conceitos de *território/terreno*).

A não coincidência entre estes conceitos é perfeitamente compreensível se tivermos presente estarem em causa regimes (legislações) que olham para o território de perspetivas diferenciadas.

Efetivamente, e quanto a este aspeto, os instrumentos de gestão territorial do RJIGT apresentam-se como verdadeiros planos, no sentido de instrumentos que definem opções tendo em vista o que se pretende que venha a acontecer no território. Por exemplo, tomando como referência o plano diretor municipal, a sua função é a da *projeção* de um modelo que o município, de acordo com aquela que é a sua estratégia, pretende instituir para a sua área territorial de jurisdição. Planear é, neste sentido, “*projetar*” o futuro e não fazer um levantamento do existente, levantamento esse que, sendo relevante como ponto de partida, não é, no entanto, a sua finalidade última.

Isto significa que o que encontramos nos instrumentos de gestão territorial não é o retrato do existente, mas o que se pretende que o território seja *no futuro* (as transformações que para ele se projetam). E se é certo que os instrumentos de gestão territorial devem definir um prazo dentro do qual essa transformação deve ocorrer que, terminado, exige uma avaliação do nível de execução das medidas de transformação propostas e, eventualmente, caso assim se entenda, a definição de um rumo diferente para o futuro do território, não é menos certo que, enquanto não se modificarem, de forma expressa, aquelas opções previamente definidas, as mesmas permanecem em vigor por forma a que as operações de transformação do território não sejam levadas a cabo de modo casuístico.

Diferente é a função da legislação florestal (e, no regime anterior, dos PMDFCI): esta, assentando nos interesses da prevenção e da gestão do risco, deve olhar para o território da perspetiva da identificação de

situações existentes de riscos de fogos rurais para as quais devem ser tomadas medidas adequadas de prevenção, de minimização ou de reação.

Ou seja, e dito de outro modo, comparando o sistema de gestão territorial e o SGIFR, concluímos que estamos perante regimes cujos instrumentos devem perspetivar o território de modo diferenciado: o primeiro visa, por via dos seus instrumentos de planeamento, projetar uma *realidade que há de acontecer*; o outro o levantamento e tratamento da *realidade que existe*.

Do afirmado decorre que a delimitação espacial dos *espaços florestais*, como categoria ou subcategoria de uso do solo estabelecida em plano diretor municipal (isto é, como *áreas destinadas ao uso florestal*) é *estável* (a sua configuração só se modifica através de uma ação/opção deliberada e formal da entidade responsável pelo plano que tenha como objetivo alterar o plano nesse domínio).

O mesmo não acontece com a legislação florestal: tendo esta como objetivo a prevenção ou minimização de perigos de incêndio, ela deve atender à *realidade existente*, que é *dinâmica*. Mais, se a função da classificação dos solos para efeitos de proteção contra fogos rurais, é a do levantamento da realidade existente e se esta pode mudar a qualquer momento, percebe-se que os mesmos sejam *datados*, impondo às entidades responsáveis pela sua elaboração um trabalho contínuo de levantamento e identificação das áreas onde esses perigos *efetivamente existem*.

O SGIFR parte, precisamente, deste pressuposto, apresentando agora, ao contrário do que acontecia à luz do SDFCI (e que suscitava muitas dúvidas e confusões), conceitos diferenciados, embora devam ser articulados entre si: de acordo com o artigo 3.º temos o conceito de *solo* (rústico ou urbano) – que releva para efeitos do sistema de gestão territorial – e o conceito de *território/terreno* – que releva para efeitos do SGIFR.

Determina, deste modo, a alínea n) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 82/2021 que o “«*solo rústico*» é aquele que é classificado como tal em plano territorial, ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual” – classe onde se integram, designadamente, as categorias dos espaços agrícolas, dos espaços florestais, das áreas de edificação dispersa e dos aglomerados rurais (Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 e agosto); e determina a alínea o) do mesmo normativo que o “«*solo urbano*» é quele como tal

classificado em plano territorial, ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio”.

Por sua vez, os “*«territórios agrícolas» são os terrenos ocupados com agricultura e pastagens melhoradas, segundo as especificações técnicas da carta de uso e ocupação do solo de Portugal continental*” [alínea p) do artigo 3.º]; os “*«territórios florestais» correspondem aos terrenos ocupados com florestas, matos, pastagens espontâneas, superfícies agroflorestais e vegetação esparsa, segundo as especificações técnicas da carta de uso e ocupação do solo de Portugal continental e compatíveis com os critérios do inventário florestal nacional*” [alínea q) do artigo 3.º]; por fim, os “*«territórios rurais» são os territórios florestais e os territórios agrícolas*” [alínea r) do artigo 3.º].²²

Uma vez que o conceito de *solo* que consta desta norma está totalmente alinhado com os conceitos que constam do RJIGT de 2015 (e do Decreto Regulamentar de 15/2015), conceitos estes que ainda não foram incorporados em todos planos municipais em vigor entre nós (já que os municípios têm prazo para tal integração até 31 de dezembro de 2023²³), o artigo 79.º (norma transitória) vem determinar que:

“10 - Na ausência de classificação do solo efetuada nos termos do n.º 2 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual, as disposições do presente decreto-lei relativas a terrenos ou edificações em solo rústico ou em solo urbano reportam-se a:

a) No caso de solo urbano, os terrenos abrangidos em área identificada na carta de ordenamento do plano diretor municipal como área urbana consolidada ou área urbanizada;

²² Dúvidas se colocam igualmente quanto à concretização da qualificação como terrenos florestais ou agrícolas, uma vez que as especificações da COS e do IFN podem não corresponder à situação atual da ocupação dos prédios (por exemplo, um terreno designado por florestal no IFN mas que, na presente data não tem qualquer ocupação desta natureza, antes se encontra agricultado). Neste caso pergunta-se se a análise deve ser realizada de acordo com os parâmetros definidos nesses documentos técnicos ou na real ocupação dos terrenos. Em face da vocação do SGIFR que é curar da perigosidade existente a cada momento no território, consideramos que faz sentido é atender à real e estável ocupação do terreno, que deve ser devidamente comprovada pelo requerente (por exemplo com base em levantamentos aerofotogramétricos de anos anteriores, de projetos aprovados e financiados, etc.). Nos casos em que essa comprovação não ocorra, devem usar-se os critérios da COS e do IFN como critérios de referência para a tomada de decisão.

²³ Cfr. artigo 199.º do RJIGT, alterado pelo Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho.

b) No caso de solo rústico, todos os terrenos não incluídos na alínea anterior (sublinhados nossos)”

Esta norma tem suscitado dúvidas quanto à sua aplicação aos planos municipais elaborados em momento anterior e ainda não ajustados ao RJIGT de 2015.

Temos, efetivamente, sido confrontadas frequentemente com dúvidas a este propósito, transcrevendo de seguida uma delas que as representa bem:

Nos planos de primeira geração, elaborados à luz Decreto-Lei n.º 69/90, o solo urbano integra os solos urbanizáveis. Por sua vez, nos planos municipais de segunda geração são solos urbanos não apenas os solos urbanizados, mas também aqueles cuja urbanização seja possível programar. Ora, as áreas qualificadas como solos urbanizáveis nos PDM de 1.ª geração ou como solos dependentes de programação nos PDM de 2.ª geração não correspondem nem a áreas urbanas consolidadas nem a áreas urbanizadas, o que leva a questionar como devem tais espaços ser tratados para efeitos de aplicação do SGIFR, pois parece concluir-se, por força da aplicação da alínea b) do n.º 10 do artigo 79.º, que os mesmos terão de ser considerados como solo rústico.

Do nosso ponto de vista a resposta a esta questão deve ser diferenciada consoante estejam em causa planos municipais de 1.ª ou de 2.ª geração²⁴.

Começando pelos segundos, consideramos que nos termos do referido artigo 79.º o solo urbano abrange, para efeitos de aplicação do SGIFR, as áreas identificadas no plano municipal como *área urbana consolidada* (se o plano o tiver feito, o que nem sempre sucede) ou como *área urbanizada* (categoria operativa de solo urbano distinto do solo a programar); todas as restantes áreas (incluindo, portanto, as *áreas urbanas a programar* ou, o que é o mesmo, *áreas urbanas dependentes de programação*, são consideradas, para efeitos do SGIFR, solo rústico.

²⁴ Consideramos de 1.ª geração os planos municipais elaborados à luz do Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de março (nestes os perímetros urbanos integravam os solos já infraestruturados e os solos urbanizáveis - áreas de expansão). Por sua vez, consideram-se planos municipais de 2.ª geração os elaborados à luz do RJIGT de 1999, que, a par dos solos urbanizados, integra nos solos urbanos aqueles que estão dependentes de programação, assumindo um estatuto distinto, quanto a estes, os que já tenham programação aprovada e aqueles em que tal ainda não aconteceu.

Deve, porém, ter-se presente as consequências que resultam desta conclusão, designadamente o que ela significa para efeitos de aplicação de um dos artigos do SGIFR em que mais releva esta classificação do solo como urbano ou como rústico: referimo-nos ao artigo 60.º do SGIFR, normativo que estipula condicionamentos à ocupação urbana quando estejam em causa *solos rústicos* (com exceção dos aglomerados rurais).

Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 60.º:

“Nas áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS) correspondentes às classes de perigosidade de incêndio rural «elevada» e «muito elevada», delimitadas na carta de perigosidade de incêndio rural ou já inseridas na planta de condicionantes do plano territorial aplicável, nos termos do n.º 6 do artigo 41.º, em solo rústico, com exceção dos aglomerados rurais, são interditos os usos e as ações de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento e obras de edificação”(sublinhados nossos).

Ora, a integração na categoria de solo rústico para efeitos deste artigo dos solos urbanos que um plano diretor municipal de 2.ª geração qualifique como *dependente de programação* teria como consequência impedir que nessas áreas pudessem ser realizadas intervenções urbanísticas que *tivessem sido programadas*, como o plano admite e exige (já que, nessas áreas, a ocupação está, precisamente, dependente de programação), programação essa que passa, na maior parte das vezes, pela delimitação de uma unidade de execução no seio da qual se deve concretizar uma *operação integrada*, por regra um *loteamento conjunto*.

Ora, quanto a nós, esta solução é de rejeitar por se apresentar como incongruente. Com efeito, as áreas urbanas dependentes de programação correspondem a áreas que só podem ser objeto de aproveitamento urbanístico e edificatório se este for precedido da realização das correspondentes infraestruturas que abranjam *a totalidade* ou *parte substancial* da área que é objeto, por esta via, de programação. Nestes casos, a classificação de perigosidade “alta” e “muito alta” não é (não pode ser) impeditiva do desenvolvimento urbanístico desses polígonos através de *loteamentos integrados em unidades de execução*, já que a urbanização/concretização destas operações de *estruturação urbanística com infra-estruturação* são intervenções que necessariamente, pela sua natureza e

abrangência espacial, conduzem à redução da perigosidade existente, que por isso, tornam desnecessária aquela proibição.

Nestas áreas, a proibição contante do artigo 60.º apenas terá relevo (e aplicação) para as situações em que o plano permita, excecionalmente, até à aprovação do programa e da realização da operação integrada, operações urbanísticas isoladas. Nestes casos – e apenas nestes casos – tais operações isoladas são abrangidas por aquela proibição.

A resposta parece ser mais óbvia no que concerne aos planos diretores municipais de 1.ª geração, devendo ser excluída do conceito de solos urbanos, para este efeito, os solos urbanizáveis. Julgamos, porém, que mesmo aqui esta resposta não é desprovida de dúvidas, principalmente quando estejam em causa áreas classificadas nos planos municipais como urbanizáveis, mas que *já estão*, por vezes há muito, *totalmente urbanizadas*. Entendemos que, nestes casos, considerar a situação real existente é a solução mais razoável, sob pena de se estarem a admitir restrições na esfera jurídica dos particulares desprovidas de qualquer justificação.

ii. A segunda nota prende-se com a cartografia de perigosidade de incêndio e a cartografia da rede de defesa da floresta contra incêndios, que passam a ter regulamentação direta, ao contrário de antes, que tinham de decorrer dos PMDFCI.

Determina, a este propósito, o artigo 41.º do SGIFR que:

“1 - A cartografia de risco de incêndio rural compreende a carta de perigosidade de incêndio rural e a carta de risco de incêndio rural.

(...)

4 - O território continental português é classificado em cinco classes de perigosidade de incêndio rural e em cinco classes de risco de incêndio rural, designadamente «muito baixa», «baixa», «média», «alta» e «muito alta».

(...)

5 - A definição da metodologia, elaboração e divulgação da cartografia de risco de incêndio rural, em escala 1:25 000 ou superior, é realizada pelo ICNF, I. P., em articulação com a ANEPC, a DGT e a AGIF, I. P.

6 - A carta de perigosidade de incêndio rural é submetida para publicação no Diário da República através do sistema de submissão automática dos instrumentos de gestão territorial, divulgada no sistema nacional de informação territorial, e é obrigatoriamente integrada na planta de condicionantes dos planos territoriais”.

Decorre deste normativo, articulado com a alínea i) do artigo 7.º, que cabe ao ICNF definir a metodologia, elaborar e divulgar a cartografia a que se refere o artigo 41.º; estando previsto que esta deve ter a escala 1:25.000 (não estando prevista elaboração de cartografia a escala inferior). De notar que a cartografia elaborada pelo ICNF não está sujeita a discussão pública (nem dela necessita para ser integrada nos planos municipais, a qual é feita por via de um procedimento de alteração por adaptação, nos termos do artigo 121.º do RJIGT), já que se trata de um documento técnico que tem publicação autónoma e que vale como uma condicionante do planeamento (não tem discussão pública, como também não a têm, a título de exemplo, a delimitação da RAN ou a delimitação da REN).

Em 28 de maio de 2021 foi publicada a Carta de Perigosidade de Incêndio Rural aprovada pelo ICNF [Aviso (extrato) n.º 6345/2022]. Esta publicação suscitou, desde logo, várias dúvidas que nos foram colocadas por diversos municípios.

Uma das primeiras foi a de saber se esta Carta se sobrepunha à cartografia integrada nos PMDFCI enquanto os mesmos se mantivessem transitoriamente em vigor. A resposta a esta questão só podia ser respondida de forma positiva, para o que concorria a leitura articulada de várias normas do SGIFR.

Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 79.º do Decreto-lei n.º 82/2021: *“Os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios em vigor produzem efeitos até 31 de dezembro de 2024, sendo substituídos pelos programas municipais de execução previstos no presente decreto-lei”*, determinando o n.º 4 do mesmo artigo que *“Enquanto se mantiverem em vigor os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios, nos termos dos n.ºs 1 e 2, são aplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, relativas aos deveres de gestão de combustível na rede secundária de faixas de gestão de combustível e às contraordenações respetivas, sem prejuízo da aplicação das normas da secção iii do capítulo iv do presente decreto-lei”* (referentes estas a serviços administrativos e execução).

Decorre deste normativo que, ainda que os PMDFCI se mantenham transitoriamente em vigor, deixa de se aplicar o que nele se dispõe em matéria de cartografia de perigosidade, designadamente para efeitos das condicionantes à edificação (artigos 60.º e 61.º do SGIFR).

A este propósito releva ainda o disposto no artigo 17.º do SGIFR segundo o qual as autarquias *locais inserem na planta de condicionantes* as áreas de perigosidade “alta” e “muito alta” *constantes na carta de perigosidade de incêndio rural* (reforçando o disposto no n.º 6 do artigo 41.º que determina igualmente *a obrigatoriedade de integração na planta de condicionantes*). Sempre se dirá, porém, que estando a carta já publicada em Diário da República, ela tem aplicação direta mesmo antes e independentemente da sua inserção nos planos (na respetiva planta de condicionantes). Com efeito, a carta de perigosidade tem autonomia (é publicada no diário da república) e tem aplicação imediata por força da lei. A sua integração na planta de condicionantes é uma exigência que está em consonância com o princípio de que os planos municipais devem, por uma questão de segurança e salvaguarda da confiança dos respetivos destinatários, condensar todas as normas que lhe sejam aplicáveis, mas tal não significa que a sua operatividade fique dependente dessa integração.

Assim, passa a ter de se desencadear um procedimento de alteração por adaptação aos planos municipais para neles integrar esta cartografia (que antes estava nos PMFDCI e que, mesmo que estes se mantenham em vigor, não valem quanto a este aspeto – ver artigo 79.º); em todo o caso, e como referido, enquanto tal integração não ocorrer aquela cartografia é diretamente aplicável.

É isso que decorre, por exemplo, do disposto no artigo o artigo 60.º, n.º 1 do SGIFR, segundo o qual:

“Nas áreas das APPS²⁵ correspondentes às classes de perigosidade de incêndio rural «elevada» e «muito elevada», delimitadas na carta de

²⁵ Nos termos do artigo 42.º do SGIFR, os territórios correspondentes às classes de perigosidade de incêndio “alta” e “muito alta” identificados na carta de perigosidade de incêndio rural constituem áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS) – correspondendo, estas, do ponto de vista jurídico, a medidas especiais de proteção, nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

No que concerne ao respetivo regime, nas APPS vigoram as restrições estabelecidas diretamente neste diploma: no artigo 60.º (condicionamentos à edificação em solo rústico, com exceção dos aglomerados rurais) e no artigo 68.º (condicionalismos de outras atividades – não urbanísticas).

Ainda nos termos do artigo 42.º, a carta nacional das APPS é divulgada pela AGIF, I. P., no seu sítio na Internet, identificando as áreas de elevada perigosidade de incêndio rural previstas no n.º 1 (n.º 5) sendo os municípios responsáveis pela divulgação das APPS situadas nos respetivos concelhos, designadamente no respetivo sítio na Internet e nos lugares de estilo das câmaras municipais (n.º 6).

perigosidade de incêndio rural ou já inseridas na planta de condicionantes do plano territorial aplicável, nos termos do n.º 6 do artigo 41.º, em solo rústico, com exceção dos aglomerados rurais, são interditos os usos e as ações de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento e obras de edificação.” (sublinhados e realce nossos).

Outra questão que se colocou prende-se com a relação entre a carta de Perigosidade de Incêndio Rural publicada pelo Aviso n.º 6345/2022 e a classificação dos solos constante dos planos municipais em vigor, para efeitos do RJIGT. Assim, uma vez que esta carta não teve em consideração a classificação do solo dos planos territoriais em vigor, verificou-se, em muitos deles, uma sobreposição de áreas de perigosidade de incêndio “alta” e “muito alta” com áreas classificadas como solo urbano. Esta situação levou muitos municípios a questionarem se tinham de proceder a uma “reclassificação” de solo nestas áreas (para solo rústico).

A resposta é, quanto a nós, óbvia pelo facto de, como referimos *supra*, não haver uma coincidência entre a classificação dos solos para efeitos do SGIFR e para efeitos do RJIGT, podendo muito bem acontecer que uma área esteja classificada como tendo perigosidade “alta” e “muito alta” de perigosidade de incêndio rural e estar classificada como urbana no plano diretor municipal.

Por não haver coincidência entre estas duas “classificações” não é necessário alterar (classificar ou reclassificar) o solo urbano para rústico nas áreas que estão classificadas em classe “alta” e “muito alta” na carta de perigosidade de incêndio na respetiva Carta. Isto não significa, porém, que apenas tenha de se inserir na planta de condicionantes a parte relativa ao solo rústico. O n.º 6 do artigo 41.º determina expressamente que a carta de perigosidade de incêndio rural é submetida para publicação no Diário da República e é (toda ela) obrigatoriamente integrada na planta de condicionantes dos planos territoriais.

Entretanto a publicação da Carta de Perigosidade de Incêndio Rural aprovada pelo ICNF em 2021 levantou uma grande “contestação” por parte dos Municípios que, designadamente, consideravam as suas consequências muito restritivas no âmbito da realização de operações urbanísticas.

Tal contestação levou à suspensão, pelo Decreto-Lei n.º 49/2022, de 19 de julho, da referida carta de perigosidade. Este diploma veio

determinar que as comissões sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais devem adaptar, até 31 de março de 2023, as áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS) à realidade territorial e necessidades de priorização das ações de proteção contra incêndios rurais, segundo metodologia a aprovar pela comissão nacional de gestão integrada de fogos rurais, sob proposta do ICNF, da ANEPC e da DGT, em articulação com a AGIF (artigo 2.º e n.º 3 do artigo 42.º), estabelecendo que até tal adaptação, *“mantêm-se em vigor as cartas de perigosidade constantes dos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (artigo 3.º).*

iii. A terceira, e última nota, já anteriormente referida de passagem, prende-se com as consequências que a classificação da perigosidade de incêndio “alta” e “muita alta” tem em matéria de classificação e qualificação do solo no âmbito de procedimentos de planeamento em curso.

Concretamente, têm sido colocadas reservas à possibilidade de um plano classificar, em procedimento de planeamento, como urbanas áreas que estejam classificadas na carta de perigosidade de incêndio como de “alta” ou “muito alta” perigosidade.

Esta questão não é nova e foi já bastante discutida antes da entrada em vigor do SGIFR. Era, de facto, muito frequente os municípios questionarem se tinham obrigação de classificar como “solo rural” todas as áreas que, de acordo com a cartografia de risco constante dos PMDFCI, estivessem classificadas como áreas de risco alto ou muito alto de incêndio. A resposta afirmativa a esta questão era defendida de forma inequívoca e inflexível pelo ICNF no âmbito do acompanhamento da elaboração ou revisão de planos municipais, dando parecer desfavorável àqueles que não respeitassem este princípio. Posição esta que, ademais, era fomentada pela falta de clareza legal.

Precisamente por esta falta de clareza a Comissão Nacional do Território veio, por Deliberação de dia 26 de abril de 2016 (ata da 4ª Reunião Ordinária), pronunciar-se no seguinte sentido quanto à *“Articulação entre os Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndio e os Planos Territoriais, em especial o Plano Diretor Municipal”*:

Não decorre do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, a obrigatoriedade de classificar como solo rural todas áreas que, de

acordo com a cartografia de risco, estejam classificadas como áreas de risco alto ou muito alto de incêndio.

Com efeito, o que se diz nessa disposição, sob a epígrafe de Condicionamentos à edificação, é que “A classificação e qualificação do solo definida no âmbito dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares deve refletir a cartografia de risco de incêndio, que respeita a zonagem do continente e as zonas críticas definidas respetivamente nos artigos 5.º e 6.º, e que consta nos PMDFCI.” Ora, considerando, por um lado, que os Municípios estão obrigados a transpor para a planta de condicionantes dos seus planos diretores municipais a cartografia de risco de incêndio, e que, por outro lado, os municípios se encontram vinculados a ponderar essa mesma cartografia em sede das suas opções de classificação e qualificação dos solos, designadamente através da fixação de regras que interditem a edificação nas classes de alta e muito alta perigosidade de incêndio, a não ser que esta seja precedida de intervenções no terreno que garantam a respetiva redução da perigosidade, (controlo da vegetação e infraestruturização dos espaços), não resulta como obrigatória a classificação como rústicos destes mesmo solos.

Isto porque, ainda por outro lado, há que atender a que o PMDFCI é um instrumento dinâmico e que, nessa perspetiva, não deve condicionar a classificação dos solos, matéria própria dos planos municipais de ordenamento do território e que, em sede de revisão do Plano Diretor Municipal, é feita para um horizonte temporal muito mais alargado. Considerando, por último, que, a defender-se a posição segundo a qual seriam classificados como rústicos todos os solos em situação de conflito com as classes alta e muito alta, teria como resultado impedir o Município de reclassificar tais solos, a não ser desse cumprimento às rigorosíssimas exigências hoje previstas no artigo 72.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, nomeadamente a demonstração da indisponibilidade de solo urbano na área urbana existente, a obrigatoriedade de demonstração da viabilidade económico-financeira do plano de pormenor com efeitos registais e a fixação, por via contratual, dos encargos urbanísticos associados a tal classificação e do respetivo prazo de execução. Isto, sem prejuízo de tais solos poderem perder o seu estatuto de perigosidade antes de terem sido cumpridos todos estes requisitos. Neste contexto, considera-se que do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei

n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, decorre inequivocamente a obrigatoriedade de os municípios transporem para a planta de condicionantes dos seus planos diretores municipais a cartografia de risco de incêndio que conste nos PMDFCI vigentes. Já não resulta do mesmo preceito legal, a obrigatoriedade de classificar como rústicos esses mesmo solos, na planta de ordenamento, afigurando-se esta leitura altamente condicionadora dos poderes de planeamento dos municípios, atenta a especial excecionalidade da atual reclassificação de solos rústicos para urbanos.”

Sempre estivemos alinhadas com esta posição quanto à classificação dos solos em plano municipal e consideramos que ela continua a ser atual: quer porque o SGIFR não trás novidades nesta matéria (o artigo 60.º, tal como o artigo 16.º do regime anterior, nada determina quanto à classificação dos solos, apenas estabelecendo regras aplicáveis à gestão urbanística) a que acresce que os critérios para a classificação e qualificação dos solos, bem como da respetiva reclassificação são definidos na Lei n.º 31/2014 (desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 80/2015 e pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015) e não pelo SGIFR, que não serve para este efeito. E a que acresce, ainda, a possibilidade de as comissões sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais adaptarem as áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS) à realidade territorial articuladas com a priorização das ações de proteção contra incêndios rurais.

Assim, estando verificados os critérios do artigo 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, o solo pode ser classificado como urbano (independentemente da classificação de “alta” ou “muito alta” perigosidade); e estando verificados os critérios do artigo 72.º do RJIGT (e artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015), o solo classificado como rústico à luz do RJIGT pode ser reclassificado para urbano.

Não se argumente em sentido contrário com o n.º 5 do artigo 61.º (norma com aplicação a áreas com perigosidade “média”, “baixa” ou “muito baixa” perigosidade). Para além de o mesmo apenas valer para reclassificações e não classificações de solos²⁶, tal exigência não

²⁶ Tem-se entendido que por serem distintos, comparando com o RJIGT anterior, os critérios atuais para a classificação e qualificação do solo, a aplicação dos novos critérios corresponderá a uma classificação *ex novo* que não pode (nem deve) ser confundida com o procedimento de reclassificação previsto no artigo 72.º do RJIGT,

faz sentido (sequer para as reclassificações) em áreas de perigosidade “alta” e “muito alta”, considerando as rigorosas exigências impostas quer à classificação do solo como urbano quer às reclassificações de rústico para urbano (nas situações que não estejam total ou parcialmente urbanizadas a classificação como urbano ou a reclassificação de rústico para urbano pressupõem *programação*, traduzida esta, ora em planos de pormenor com efeitos registais, ora em unidades de execução e, ainda, necessariamente, a *concretização de operações de estruturação urbanística integradas com infraestruturação da totalidade da respetiva área de abrangência* que, necessariamente, conduzem à redução ou eliminação da perigosidade existente).

Seria, aliás, difícil de justificar que tendo o legislador querido impedir tais classificações ou reclassificações em áreas de “alta” ou “muito alta” perigosidade de incêndio rural não o tivesse dito expressamente, e o determinasse apenas de forma indireta numa norma relativa à gestão urbanística e não a planeamento e, ademais, que se aplica a áreas de média, baixa ou muito baixa perigosidade de incêndio rural.

procedimento este que apenas se justifica, dado o grau de exigência que coloca, para aquelas situações em que um solo não tenha sido considerado urbano à luz dos novos conceitos. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento a Gestão*, 4.^a Edição, 2021, Braga, AEDREL, pp. 116 e ss.