

Título: APLICAÇÃO DO SGIFR NO CONTEXTO RJUE NO MUNICÍPIO DE ...

Data: 01-03-2024

Parecer N.º: DAJ-Proc nº 113/2024

Informação N.º: I02281-2024-USJAAL/DAJAL

1. Objeto

O Município de ... solicitou um parecer jurídico a esta CCDRA a respeito dos efeitos do atual Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais sobre os licenciamentos e pedidos de informação prévia apresentados por particulares junto do Município de

Embora o pedido não seja totalmente esclarecedor, entender-se-á que existem duas questões a responder:

. Entre 29/03/2022 e 20/07/2022 foram aplicáveis ao licenciamento de obras particulares os constrangimentos à edificabilidade estabelecidos nos artigos 60º e 61º do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais?

. Os pedidos de informação prévia e licenças concedidas para operações urbanísticas em solo rural, entre 17/07/2023 até à presente data, devem ser objeto de revogação para a avaliação das condicionantes previstas no SGIFR?

Cumpramos recordar que o presente parecer é prestado no âmbito e ao abrigo das competências em matéria de apoio técnico e jurídico às autarquias locais da área da atuação da CCDRA, nos termos do artigo 14º, nº 2, alínea a), do Estatutos da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo I.P., aprovados pela Portaria nº 406/2023 de 5 de dezembro, pelo que consiste apenas na interpretação da legislação que consideramos aplicável, revestindo-se de carácter meramente opinativo.

2. O Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

Antes de retirar qualquer conclusão sobre as questões colocadas importa recordar os antecedentes mais recentes do (complexo) edifício jurídico destinado ao combate ao flagelo dos incêndios.

Antes da entrada em vigor do atual sistema de gestão integrada de fogos rurais aprovado pelo Decreto-Lei nº 82/2021 de 13 de outubro, esteve em vigência o sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios aprovado pelo Decreto-Lei nº 124/2006 de 28 de junho que sofreu 7 alterações até culminar na sua revogação pelo Decreto-Lei nº 82/2021 (artigo 80º, alínea c)).

Segundo os dados que nos foram fornecidos pelo Município de ..., em 07/05/2015, data da aprovação do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) por parte da Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios de Odemira encontrava-se em vigor o Decreto-Lei nº 124/2006 de 28 de junho na redação dada pelo Decreto-Lei nº 83/2014 de 23 de maio, sendo que o conteúdo destes planos havia sido aprovado pelo Despacho nº 4345/2012 do Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural publicado no Diário da República, 2ª série, nº 62, de 27 de março.

Destinavam-se os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios a incorporar as ações necessárias à defesa da floresta contra incêndios, incluindo ações de prevenção, previsão e programação integrada das intervenções das diferentes entidades envolvidas perante a eventual ocorrência de incêndios (artigo 10º, nº 1 do Decreto-Lei nº 124/2006 de 28 de junho, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 83/2014 de 23 de maio).

Por outro lado, o conteúdo e a duração, destes planos, foram fixados pelo Despacho nº 4345/2012, estabelecendo-se um prazo de 5 anos de vigência contados a partir da data de aprovação pela AFN,

independentemente das revisões ou atualizações que viessem a ser efetuadas no mesmo (Autoridade Florestal Nacional, hoje ICNF).

Quando o ICNF terá aprovado do plano, em 23/10/2017, já haviam sido introduzidas alterações profundas no regime procedimental conducente à aprovação do PMDFCI em virtude da publicação da Lei nº 76/2017 de 17 de agosto.

De facto, o artigo 10º, nº 2 do Decreto-Lei nº 124/2006 de 28 de junho com a redação da Lei nº 76/2017, de 17 de agosto passou a especificar que:

" 2 - Os PMDFCI são elaborados pelas câmaras municipais, sujeitos a parecer prévio das respetivas CMDF e parecer vinculativo do ICNF, I. P., e aprovados pela assembleia municipal, em consonância com o PNDPCI e com o respetivo planeamento distrital de defesa da floresta contra incêndios, sendo as regras de elaboração, consulta pública e aprovação e a sua estrutura tipo estabelecidas por regulamento do ICNF, I. P., homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas".

Acresce que, para além da alteração procedimental, ocorreu uma mudança substancial nos efeitos decorrentes dos PMDCI, pois fixaram-se limitações à edificabilidade e ao uso do solo nos territórios municipais como se constata do artigo 16º (1).

A elaboração do novo PMDFCI previsto nesta Lei só pôde ocorrer com a publicação do Despacho nº 443-A/2018 do Secretário de Estados das Florestas e do Desenvolvimento Rural, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 6, de 9 de janeiro. Neste despacho definiram-se os objetivos estratégicos, objetivos operacionais, a elaboração, aprovação e publicitação, além da revisão, atualização e monitorização.

Constata-se, deste regulamento, que a intenção normativa foi de se atualizarem os PMDFCI já existentes, pois como se depreende do artigo 5º, nº 3: "A atualização do PMDFCI consiste na elaboração de um novo plano, com novo período de planeamento, sendo o processo de atualização do PMDFCI da iniciativa do município ou da assembleia municipal e que deverá ocorrer por forma a acautelar a ausência de planeamento".

Idêntica conclusão se retira do disposto do artigo 8º quando se refere que: "Os PMDFCI atualmente em vigor, mantêm o seu período de vigência de 5 anos, findo o qual deve ser apresentado um novo PMDFCI com base no guia técnico divulgado no sítio da Internet do ICNF, I. P."

Admitia-se, portanto, a vigência de PMDFCI de diferentes gerações, isto é, os primeiros com uma duração de 5 anos, e os segundos vigorariam logo que se concluisse a atualização dos primeiros à luz das novas normas entretanto aplicáveis. O PMDFCI de ... contava-se, portanto, entre os primeiros.

Retira-se, de relevante, deste despacho, que deviam ser evitadas, a todo o custo, as situações de ausência de PMDFCI (nº 2 do artigo 8º).

Até aqui parece inegável - entendimento aliás corroborado por anterior parecer da CCDRA - que o PMDFCI de ... permaneceu em vigor e os seus efeitos não vinculavam diretamente os particulares (2).

Ora, em 2021, através do Decreto-Lei nº 82/2021 de 13 de outubro veio a ser publicado um novo sistema de gestão integrada de fogos rurais que passou a exigir às autarquias locais "a construção de programas de ação sub-regionais que, respeitando as necessidades operacionais de cada concelho, sejam transpostos para o nível municipal, em sede de programa municipal de execução" e a articulação do "planeamento de gestão territorial com o programa municipal de execução a que se refere o artigo 35º" (artigo 17º nº 1, alínea a) e b)).

Importa referir que este diploma - cujas normas entraram em vigor de forma desfasada - contemplava um sistema distinto de gestão integrada de fogos rurais, exigindo a elaboração de programas municipais de execução que deveriam adaptar à escala local o programa sub-regional, num sistema em cascata que dependia prima facie do plano nacional de gestão integrada de fogos rurais (artigos 30º a 35º).

Por outro lado, fixando-se condicionamentos às edificações que dependiam da delimitação das áreas prioritárias de prevenção e segurança (artigo 60º e 61º), e estas, por sua vez, requeriam a elaboração de cartografia de risco de incêndio rural com metodologia fixada pelo ICNF, o legislador, cautelosamente, compreendendo a morosidade de um tal processo e o risco de ausência de qualquer instrumento em vigor, prorrogou, por isso, uma vez mais, a vigência dos planos municipais de defesa contra incêndios até 31/12/2024 (artigo 79º, nº 1).

De facto, como vimos, o plano municipal de defesa da floresta contra incêndios depois de aprovado pelo ICNF em 23/10/2017, teria uma vigência até 23/10/2022, sendo aplicável o nº 1 do artigo 79º do Decreto-Lei nº 82/2021 de 13 de outubro, na sua redação original.

Sucede, entretanto, que o trabalho de adaptação das APPS (Áreas Prioritárias de Prevenção e Segurança) à realidade territorial, levado a cabo pelas comissões sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais - pressuposto prévio do programa municipal de execução - não ficou concluído, pelo que houve necessidade de prorrogar essa tarefa até 31 de março de 2023 (artigo 2º nº 3 do Decreto-Lei nº 49/2022, de 19 de julho que constitui a segunda alteração ao SGIFR aprovado pelo 82/2021 de 13 de outubro).

Até estar concluído esse processo de adaptação - e uma vez mais para evitar o vazio - foram mantidas as cartas de perigosidade constantes dos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios, nomeadamente o do Município de ... (artigo 3º do Decreto-Lei nº 49/2022 de 19 de julho).

Como tal processo não foi dado por concluído em 31 de março de 2023, houve necessidade de nova intervenção legislativa, neste caso, com a publicação do Decreto-Lei nº 56/2023 de 14 de julho que constitui a terceira alteração ao Decreto-Lei nº 82/2021 de 13 de outubro.

A partir do seu pequeno preâmbulo é possível compreender o contexto legislativo:

"Em 24 de fevereiro de 2023, a CNGIFR, reunida em sessão plenária, aprovou a metodologia para adaptação das APPS aos territórios sub-regionais. Esta metodologia procede a um ajustamento da cartografia de perigosidade às características das APPS para uso no âmbito do ordenamento e planeamento do território por parte dos cidadãos e entidades. Adicionalmente, a metodologia procede à classificação das diferentes APPS em tipologias, atendendo às características biofísicas do território, ao seu nível de perigosidade e às respetivas ações de proteção contra incêndios rurais.

Como tal, pretende-se com a presente alteração legislativa prever a possibilidade de categorização das APPS em tipologias distintas, com a consequente aplicação diferenciada, à escala sub-regional, dos condicionalismos que lhes estão associados.

O artigo 79º do Decreto-Lei nº 82/2021, com esta recente alteração, manteve a vigência dos anteriores planos municipais de defesa da floresta contra incêndios até 31/12/2024, e admitindo a sua progressiva substituição pelos programas sub-regionais de ação e programas municipais.

Estando, assim, encontrado enquadramento normativo que explica a vigência do plano municipal de defesa da floresta contra incêndios de ..., importa responder à segunda questão colocada, ou seja, se no período de vigência da carta de perigosidade (Aviso nº 6345/2022 de 28 de março) - entre 29/03/2022 e 20/07/2022 - devia ter sido aplicado às operações urbanísticas em solo rural o disposto no artigo 60º e 61º do Decreto-Lei nº 82/2021 de 13 de outubro.

Equacionada a questão importa, por isso, aferir se a carta de perigosidade nacional poderia vincular imediatamente os particulares ou se carecia de transposição para o PDM de

Ora, mesmo que não se concordasse - e concordamos - com o parecer já emitido pela CCDRA (que propendeu para a falta de vinculação dos particulares e a necessidade de transposição) se atentarmos no disposto no artigo 17º alínea s) do Decreto-Lei nº 82/2021 de 13 de outubro na redação atual, as autarquias locais deveriam inserir "na planta de condicionantes dos planos territoriais as APPS delimitadas nos termos do artigo 42º, bem como as servidões administrativas estabelecidas no âmbito do SGIFR, no quadro das respetivas dinâmicas de revisão ou

de alteração";

De facto, enquanto restrição pública, a carta de perigosidade de incêndio rural depois de integrar as áreas prioritárias de prevenção e segurança em função das classes de perigosidade deveria figurar na planta de condicionantes dos planos territoriais (artigo 41º, nº 6 do mesmo diploma).

Tal não sucedeu, como se veio a constatar, a que acresce o facto de ainda permanecer em vigor, ao tempo e ainda hoje, o anterior plano municipal de defesa da floresta contra incêndios.

A vinculação dos particulares dependerá, igualmente, dessa transposição para os planos territoriais como se viu.

No que respeita à aplicação das restrições ou condicionamentos à edificação em áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS) após 24/07/2023 e até à atualidade, o enquadramento será idêntico.

3. Conclusão

Face ao exposto, julgamos que o regime previsto no novo sistema de gestão integrada de fogos rurais no território continental aprovado pelo Decreto-Lei nº 82/2021 de 13 de outubro na redação do Decreto-Lei nº 56/2023 de 14 de julho só será inteiramente aplicável no Município de ... quando for aprovado o programa sub-regional de ação e programa municipal de execução (artigo 79º nº 1) que substituirão, integralmente, o plano municipal de defesa da floresta contra incêndios.

Por essa razão, tendemos a concordar com o entendimento proposto pelo Município de ..., no sentido de que as decisões urbanísticas que têm vindo a ser tomadas (licenciamento e informações prévias) não parecem merecer censura quanto à não aplicação dos condicionamentos à edificação previstos nos artigos 60º e 61º do Decreto-Lei nº 82/2023 de 13 de outubro.

(1) Resta referir que, sobre a eficácia do PMDFCI de ... e sobre a sua vinculatividade para os particulares, já se havia pronunciado a CCDRA, através do parecer I05127-2018-DSAL/DAJ, aliás alicerçado em entendimento da Professora Dulce Lopes.

(2) Parecer com a referência I05127-2018-DSAL/DAJ de 30 de novembro.

Relator: Hugo Porto