

COMISSÃO NACIONAL DO TERRITÓRIO
ATA SÚMULA DA 31.ª REUNIÃO ORDINÁRIA

Data: 18 de março de 2022

Hora de início: 14h10m

Hora de fim: 17h00m

Local: A reunião decorreu através de meios telemáticos

Estiveram presentes os seguintes representantes das entidades:

- Fernanda do Carmo, Presidente da Comissão Nacional do Território (CNT);
- José Pacheco, Vice-Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve);
- Carmen Carvalheira, Vice-Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo);
- Rui Santos, Vice-Presidente do Conselho Diretivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);
- Célia Ramos, Vice-Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR Norte);
- José Oliveira, Diretor Nacional de Prevenção e Gestão de Riscos, da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC);
- Rodrigo Dourado, em representação da Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA);

Não compareceram à reunião os representantes das seguintes entidades:

- Nuno Banza, Presidente do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P (ICNF, I.P.);
- Pimenta Machado, Vogal da Agência Portuguesa para o Ambiente (APA, I.P.);
- Teresa Almeida, Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT);
- Eduardo Anselmo Castro, Vice-Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro);

Estiveram ainda presentes os seguintes participantes convidados, sem direito a voto:

- Isabel Beja, Secretária de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território (SECNFOT);
- Teresa Álvares, APA, I.P.;
- Nuno Ferreira, APA, I.P.;
- Leonor Silva, APA, I.P.;
- Sofia Tainha, APA, I.P.;
- Célia Belo, APA, I.P.;
- Carla Santos, ICNF, I.P.;

- Sofia Pimentel, ICNF, I.P.;
- Carlos Mendes, AENPC;
- Adriano Sousa, Câmara Municipal de Vila Real;
- Manuel Vieira, CCDR Algarve;
- Isabel Neves, CCDR Algarve;
- Henrique Cabeleira, CCDR Algarve;
- Helena Mourato, CCDR Alentejo;
- Rosa Onofre, CCDR Alentejo;
- Lília Fidalgo, CCDR Alentejo;
- Carlos Pina, CCDR LVT;
- Paula Pinto; CCDR LVT;
- Margarida Bento, CCDR Centro;
- Carla Velado, CCDR Centro;
- Alexandra Cabral, CCDR Norte;
- Anabela Coito, Direção-Geral do Território (DGT);
- Ana Sofia Rizzone, DGT;
- Fátima Ferreira, DGT;
- Fátima Bacharel, DGT;
- Marta Rodrigues, DGT.

Ordem do dia

Ponto 1. Informações

Ponto 2. Aprovação da ata da 30.ª Reunião Ordinária

Ponto 3. Dinâmica dos PDM

Ponto 4. Portaria n.º 360/2015, de 15 de outubro (ponderação dos resultados da consulta pública)

Ponto 5. Articulação do Sistema de Gestão Territorial com o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

Ponto 6. Relatório anual de atividades da CNT

Ponto 2. Aprovação da ata da 30.ª Reunião Ordinária

A CNT deliberou, por unanimidade, aprovar a ata da 30.ª Reunião, após a inclusão de uma afirmação, remetida pela CCDR Alentejo, na intervenção da Dra. Lília Fidalgo.

Ponto 4. Portaria n.º 360/2015, de 15 de outubro

A CNT deliberou, por unanimidade, aprovar as alterações introduzidas à proposta de alteração à Portaria n.º 360/2015, de 15 de outubro, as quais foram apresentadas pelo Grupo de Trabalho para a Reserva Ecológica Nacional (GT REN) e que resultaram da ponderação aos comentários recebidos no âmbito da consulta pública.

Ponto 5. Articulação do Sistema de Gestão Territorial com o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

A **CNT** deliberou, por unanimidade, aprovar as propostas de entendimento apresentadas pelo Grupo de Trabalho para os Instrumentos de Gestão Territorial (GT IGT), às questões suscitadas no âmbito da articulação entre o Sistema de Gestão Territorial (SGT) e o Sistema de Gestão Integrada dos Fogos Rurais (SGIFR), as quais constam em anexo à presente ata.

Ponto 6. Relatório anual de atividades da CNT

A **CNT** deliberou, por unanimidade, aprovar o Relatório anual de atividades da Comissão, referente ao ano de 2021.

A Presidente da Comissão Nacional do Território

Fernanda do Carmo

A Secretária da Comissão Nacional do Território (em substituição)

Célia Ramos

ANEXO

ARTICULAÇÃO SGT & SGIFR

1- A cartografia de perigosidade de incêndio carece de consulta pública e só vincula os particulares por via da inserção na carta de condicionantes dos PDM ou realizando consulta pública?

Não. A cartografia de perigosidade de incêndio, tal como toda a cartografia, não é em si mesma um instrumento de planeamento, resultando os seus efeitos externos, em especial a sua vinculação a particulares, diretamente da lei. A cartografia em si é um instrumento de cariz técnico-científico que traduz a as condições que existem no território e sobre a qual é feita uma apreciação técnica quanto à perigosidade, por parte de especialistas das entidades competentes, matéria que evidentemente não é objeto de discussão pública. Ou seja, as consequências inerentes à demarcação e classificação de áreas do território na carta de perigosidade resultam da lei e é a lei, por via por via do disposto no Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que se aplica imediatamente aos particulares, sendo a cartografia o mecanismo utilizado por esta para identificar em concreto as áreas territoriais em que as disposições legais se aplicam, demarcação cujo conhecimento geral é garantido por via da publicação da Carta de Perigosidade em Diário da República. No que a este aspeto respeita, o diploma é muito claro ao prescrever que a carta de perigosidade de incêndio rural é submetida para publicação no Diário da República através do SSAIGT e divulgada no SNIT, momento a partir do qual passa a ser vinculativa. Posteriormente, e porque se pretende que o PDM seja o repositório de toda a informação relevante para o particular, a Carta de Perigosidade é obrigatoriamente vertida na planta de condicionantes dos planos territoriais, sendo este o fórum mais adequado para identificar todas as servidões e restrições de utilidade pública que incidem sobre o território municipal. Em síntese, a cartografia de perigosidade estrutural em si mesma não cria condicionantes, é um documento gráfico elaborado de acordo com determinadas especificações técnicas, é a lei que lhe confere efeitos, após a sua publicação, e independentemente do momento da sua inclusão na carta de condicionantes do plano.

A existência de servidões resultantes da lei e restrições de utilidade pública não é algo de novo no nosso ordenamento jurídico. A carta de perigosidade em si mesma é, como acima se referiu, apenas um documento técnico. É a lei que cria os condicionamentos, não a carta de perigosidade - esta é relevante o referencial para a aplicação da lei.

O mesmo se passa, por exemplo, com uma servidão aeronáutica em que, na decorrência ao regime geral e para efeitos da sua aplicação, é publicada a carta que delimita em cada caso a área sujeita a condicionantes (ver por ex, o aeródromo de Cascais).

2- Após a publicação da Carta de Perigosidade do ICNF, no site da DGT, qual o procedimento a adotar? Qual das cartas fica em vigor, a nova Carta de Perigosidade, ou as cartas de perigosidade existentes nos PMDFCI?

A Carta de Perigosidade do ICNF, uma vez publicada, é imediatamente eficaz, sobrepondo-se à cartografia de perigosidade pré-existente. Tal não inviabiliza ou anula que os demais conteúdos dos PMDFCI que sejam válidos, os quais se continuam a aplicar durante o período transitório para evitar o vazio legal até que os novos instrumentos estejam em vigor, nomeadamente no que respeita à componente do Plano de Ação.

Após a publicação da Carta de Perigosidade do ICNF deverão ser extraídas as APPS e como tal quer a perigosidade, quer a definição das áreas prioritárias se tornam eficazes e deverão ser aplicadas de modo uniforme em todo o país.

3- Quanto ao período transitório, o que se aplica?

O artigo 79º não obriga a que os PMDFCI se mantenham até 2024, esta será a data limite da sua vigência. Em vez da articulação ali prevista e existindo condições para a elaboração de programas municipais de execução de GIFR, nada impede (pelo contrário, dir-se-ia mesmo que é aconselhável tanto mais que a forma como eram

aprovados e publicados evoluiu ao longo do tempo) que se transite antes de 2024 para este novo regime, como sucede com qualquer outra dinâmica normativa.

Esta interpretação não é afastada pela redação do nº 2 porquanto aí do que se trata é da extensão de vigência de PMDFCI já caducado, obrigando o legislador a um maior cuidado na explicitação.

Acresce que da interpretação do nº 4 parece resultar que o pano de fundo deste regime transitório é o princípio do aproveitamento dos atos administrativos, conjugado com a óbvia constatação que não é possível garantir a elaboração em cascata dos programas nos vários níveis num muito curto prazo, com os quais o plano municipal de execução se deve articular (em especial com o sub-regional).

Finalmente o nº 11 do artigo 79º reforça esta linha de argumentação ao estabelecer sanções para o município se este até dez de 2024 não tiver elaborado programa municipal de execução GIFR.

4- Nos PDM de primeira geração, elaborados à luz do RJGT 1990 (DL n.º 69/90), o solo urbano integra nomeadamente os solos urbanizados e os solos urbanizáveis, correspondendo estes aos solos cuja urbanização seja possível programar. As áreas qualificadas como espaços urbanizáveis nestes PDM podem não corresponder necessariamente a “área urbana consolidada” ou “área urbanizada” pelo que se questiona se nesse caso, no âmbito da aplicação do SGIFR, os espaços urbanizáveis seriam considerados como solo rústico (por força da aplicação da alínea b) do n.º 10 do artigo 79.º)

Importa referir que os conceitos utilizados nos PDM de primeira geração são conceitos do passado, pelo que devem ser contextualizados e interpretados à luz da legislação então aplicável, designadamente o conceito de solo urbano, tendo em conta (para os planos posteriores a 2009) o Decreto Regulamentar 9/2009, de 29 de maio.

No atual contexto a questão cingir-se-á às áreas com potencial para virem a ser classificadas como urbanas à luz do RJGT, tendo em conta as regras previstas no seu artigo 71º.

Apesar de ainda se encontrar em curso o prazo para a adaptação/transposição dos novos conceitos de qualificação e classificação do solo, porquanto o prazo legal inicial foi objeto de prorrogação importa anotar que, de acordo com o nº 3 do artigo 199º do RJGT, na redação atual, existe um momento de aferição em dezembro de 2022, pelo que no máximo a partir desta data os municípios nas condições a que alude o artigo 79º do SGIFR, devem ter em conta na gestão do seu território que as áreas urbanizáveis são consideradas como solo rústico no contexto GIFR.

5- Quando a Carta de Perigosidade do ICNF ainda não está publicada, que carta é eficaz e como se deve de proceder em termos de planeamento?

Na ausência das Cartas de perigosidade elaboradas pelo ICNF, dever-se-á ter em conta a cartografia constante dos PMDFCI. Assim, no âmbito dos processos de planeamento em curso, deve ser considerada a Cartografia de Perigosidade que está em vigor no momento presente.

6- O SGIFR continua a tratar de forma distinta as categorias do solo rústico “aglomerados rurais” e “áreas de edificação dispersa”, excecionando da sua aplicação os “aglomerados rurais”, equiparando-os às categorias do solo urbano, mas omitindo as “áreas de edificação dispersa”, é deliberado?

Sobre as áreas qualificadas como edificação dispersa impendem as condicionantes decorrentes da carta de perigosidade. Tal omissão no que respeita às áreas de edificação dispersa foi intencional e prende-se com a necessidade de sinalizar que a edificação dispersa representa um ónus muito pesado, quer em termos de prevenção, quer em termos de combate a incêndios. É, pois, no âmbito do planeamento, e com base nos critérios legalmente previstos, ao nível da atribuição da classificação e qualificação do solo, que há que avaliar com rigor a forma como determinada área edificada deve ser qualificada, como aglomerado rural (mais concentrado), ou como edificação dispersa.

Ao aplicar o regime, têm que se aplicar os conceitos do regime, assim a identificação das áreas edificadas, na ausência de cartografia que as delimite, deve ser efetuada tendo subjacente o conceito constante do diploma «Áreas edificadas» os conjuntos de edifícios contíguos ou próximos, distanciados entre si no máximo 50 m e com

10 ou mais fogos, em solo rústico ou urbano, delimitados por uma linha poligonal fechada, encerrando a menor área possível, que englobe cada conjunto de edifícios, a qual corresponde à interface de áreas edificadas (alínea b do n.º 1, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro).

7- O SGIFR, no seu artigo 80.º, revoga, entre outros, o Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro, na sua redação atual, o qual definia um conjunto de restrições à ocupação do solo nos terrenos com povoamentos florestais percorridos por incêndios (essas áreas percorridas por incêndios eram, aliás, vertidas para a Planta de Condicionantes do PDM). Com esta revogação, estas restrições deixam de existir?

Sim, com efeito as restrições deixam efetivamente de existir, porquanto é revogado expressamente o diploma Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro, que as impunha. Alerta-se, contudo, para a necessidade de cumprimento do disposto na alínea a) do artigo 4.º do DL n.º 169/2001, ou seja, a inibição de alteração do uso do solo, por um período de 25 anos, em áreas ocupadas por povoamentos de sobreiro ou azinheira e que tenham sofrido conversões por terem sido percorridos por incêndio.

8- À luz de que regime se apreciam os processos de edificação entrados na autarquia até 31/12/2021?

Salvo indicação expressa em contrário na lei, o que não é o caso, o regime que se vai aplicar na apreciação dos processos é o regime que se encontra em vigor à data da prática do ato administrativo, e não o regime em vigor à data de entrada do pedido. Assim, não ficam excecionados do regime em vigor os processos que já tenham sido entregues antes da sua publicação, devendo a pronúncia ser feita à luz da lei em vigor.

9- O n.º 4 do artigo 60º indica que *“Os condicionamentos previstos no n.º 2 são inscritos no alvará que titula a operação urbanística, nos termos da alínea h) do n.º 4 do artigo 77.º do regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual”*. Ora, a aludida alínea h) do n.º 4 do artigo 77.º do RJUE reporta-se ao “uso a que se destinam as edificações” e não aos condicionamentos, matéria que é mencionada na alínea e) do mesmo número e artigo (*“Os condicionamentos a que fica sujeita a licença”*). Questiona-se: será uma gralha do diploma? Se não for, qual o alcance da aludida alínea h) do contexto da citada disposição?

Trata-se certamente de uma gralha, já que o que se pretende em termos gerais é que no alvará fiquem inscritos todos os condicionamentos subjacentes à emissão da licença titulada pelo alvará, seja qual for a sua índole. Deverá a situação ser corrigida através de uma alteração legislativa.