



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve

Exma. Senhora
Presidente da Comissão Nacional do
Território
Dra. Fernanda Carmo
Rua Artilharia Um, 107
1099-052 Lisboa

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa referência

Procº nº 25.22.2008.000012
DOT.51/24
Entrada nº E01907-201903-AUT
Ofício nº S01659-201904-ORD

ASSUNTO: APOIO JURÍDICO/PEDIDO DE PARECER – PLANOS MUNICIPAIS DE DEFESA DA FLORESTA
CONTRA INCÊNDIOS – DL 124/2006, DE 28 DE JUNHO

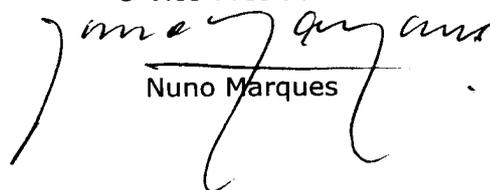
Sobre o assunto em epígrafe, esta CCDR Algarve tem vindo a ser solicitada por várias autarquias a pronunciar-se sobre o atual regime consagrado no D.L. n.º 124/2006 de 28 de junho, na sua atual redação (9.ª versão), no que respeita ao uso e ocupação do solo através de pretensões urbanísticas incidentes nas várias classes de espaços classificadas segundo o grau de perigosidade, nos diversos PMDFCI.

Por se julgar tratar-se de matéria comum a todas as CCDR's, vimos solicitar nos termos conjugados da alínea e) do art.º 184 do RJIGT e n.º2 do art.º 5.º do Regulamento Interno dessa CNT, que este assunto venha a ser agendado para análise numa próxima reunião.

Para efeitos de um melhor enquadramento do solicitado junto se anexa um breve comentário sobre o assunto, contante da Informação nº I00977-201904-INF-ORD e pedido que lhe deu origem.

Com os melhores cumprimentos.

O Vice-Presidente¹



Nuno Marques

Anexos: o mencionado
PV/CBM

¹ No uso da delegação de competências decorrente do Despacho do Presidente da CCDR do Algarve, de 8 de Agosto de 2016, publicado no Diário da República, II Série, N.º 190, de 3 de Outubro de 2016, sob a referência Despacho (extrato) n.º 11734/2016.

Informação N.º I00977-201904-INF-ORD

Proc. N.º

Data: 18/04/2019

ASSUNTO: Apoio jurídico/Pedido de Parecer – Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios – DL 124/2006, de 28 de junho

Despacho:

Visto. Dê-se seguimento em conformidade com o proposto.

O Vice-Presidente, no uso da delegação de competências decorrente do Despacho do Presidente da CCDR do Algarve, de 8 de Agosto de 2016, publicado no Diário da República, II Série, N.º 190, de 3 de Outubro de 2016, sob a referência Despacho extrato) n.º 11734/2016,



Nuno Marques
18-04-2019

Parecer:

Concordo com a presente informação, bem como com o procedimento proposto de solicitação da sua apreciação, no âmbito da Comissão Nacional do Território (CNT).

Mais se propõe que o Dr. Paulo Vieira elabore minuta para consulta à CNT, a qual deverá ser acompanhada desta informação de enquadramento, bem como da solicitação da Câmara Municipal, tal como é proposto.

À consideração superior.
O Diretor de Serviços de Ordenamento do Território



Jorge Eusébio
18-04-2019

INFORMAÇÃO

Em cumprimento dos despachos do Sr. DSOT de 21.03.2019 e 25.03.2019 circulados via file doc. exarados sobre o pedido de parecer subscrito pela Câmara Municipal de Aljezur que mereceu o registo de entrada nesta CCDR Algarve E01907-201903-AUT de 19.03.2019,

I00977-201904-INF-ORD - 1/6

bem como do despacho do Sr. Vice-Presidente Dr. Nuno Marques de 21.03.2019, cumpre informar:

Câmara Municipal de Aljezur sobre o assunto em epígrafe coloca duas questões:

- a) O Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios é vinculativo dos particulares?
- b) As normas do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, no que se referem às operações urbanísticas de edificação, são oponíveis aos particulares?

Vejam os:

Como já houve oportunidade de abordar este assunto em anterior consulta autárquica, por economia de exposição se transcreve o então transmitido:

" Os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios visam operacionalizar ao nível local e municipal as orientações estabelecidas no Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios e no Plano Distrital de Defesa da Floresta contra Incêndios, sendo igualmente elaborados em consonância com os respetivos Planos Regionais de Ordenamento Florestal, e da responsabilidade direta das respetivas Câmaras Municipais.

O modo da elaboração e revisão dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios encontra-se balizado pelo Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios homologado pelo Despacho n.º 4345/2012, de 27 de março, do Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural, publicado no D.R., n.º 62, II Série, o qual definindo objetivos estratégicos e operacionais, definem a sua estrutura, aprovação, revisão, atualização e monitorização.

Tais planos visam identificar e graduar as várias áreas de risco de incêndio florestal do território municipal.

Nos termos do RJIGT (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) aprovado pelo D.L. n.º 80/2015 de 14.05, o seu artigo 3º sob a epígrafe "*Vinculação jurídica*" determina no seu n.º 1 e 2 que: "*Os Programas territoriais vinculam as entidades públicas*" e "*Os Planos territoriais vinculam as entidades públicas e, direta e imediatamente, os particulares.*" Porém, o legislador no número seguinte - n.º 3, entendeu que o disposto nos números anteriores não prejudica a vinculação direta e imediata dos particulares quando em presença de normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais.

O RJIGT parece reconhecer que as normas de intervenção sobre a ocupação e utilização de espaços florestais são considerados programas setoriais (vide, artigo 14.º, n.º 2, e o n.º 2

do artigo 39.º, onde na alínea a), expressamente se mencionam os programas respeitantes às florestas) e embora afirme que os programas não são diretamente vinculativos dos particulares, a verdade é que se pretende criar um regime de exceção ao admitir que aquelas normas sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais possam ser diretamente vinculativas dos mesmos particulares.

Ora a razão para esta aparente contradição entre o n.º 1 e o n.º3 do artigo 3.º do RJIGT, e no sentido de a dotar de algum sentido útil, terá de ser buscada eventualmente na legislação conexas e complementar respeitante a este tipo de espaços. E aqui temos que chamar à colação a Lei n.º 76/2017 de 17.08, que alterou o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, tendo procedido à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, republicando este em anexo.

Determina o seu artigo 16.º sob a epígrafe "**Condicionais à edificação**" o seguinte:

1 - A classificação e qualificação do solo definidas no âmbito dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem considerar a cartografia de perigosidade de incêndio rural definida em PMDFCI a integrar, obrigatoriamente, na planta de condicionantes dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território.

2 - Fora das áreas edificadas consolidadas não é permitida a construção de novos edifícios nas áreas classificadas na cartografia de perigosidade de incêndio rural definida no PMDFCI como de alta e muito alta perigosidade.

3 - A construção de novos edifícios ou a ampliação de edifícios existentes apenas são permitidas fora das áreas edificadas consolidadas, nas áreas classificadas na cartografia de perigosidade de incêndio rural definida em PMDFCI como de média, baixa e muito baixa perigosidade, desde que se cumpram, cumulativamente, os seguintes condicionais:

a) Garantir, na sua implantação no terreno, a distância à estreita da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m, quando confinantes com terrenos ocupados com floresta, matos ou pastagens naturais, ou a dimensão definida no PMDFCI respetivo, quando inseridas, ou confinantes com outras ocupações;

b) Adotar medidas relativas à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e nos respetivos acessos;

c) Existência de parecer vinculativo do ICNF, solicitado pela câmara municipal.

4 - Para efeitos do disposto no número anterior, quando a faixa de proteção integre rede secundária ou primária estabelecida, infraestruturas viárias ou planos de água, a área destas pode ser contabilizada na distância mínima exigida para aquela faixa de proteção.

5 - A construção de novos edifícios ou o aumento da área de implantação de edifícios existentes, destinados exclusivamente ao turismo de habitação, ao turismo no espaço rural, à atividade agrícola, silvícola, pecuária, aquícola ou atividades industriais conexas e exclusivamente dedicadas ao aproveitamento e valorização dos produtos e subprodutos da respetiva exploração, pode, em casos excecionais e a pedido do interessado, ser reduzida até 10 metros a distância à estrema da propriedade da faixa de proteção prevista na alínea a) do n.º 3, caso sejam verificadas as seguintes condições a aprovar pela câmara municipal, ouvida a CMDFCI, decorrente da análise de risco apresentada:

a) Medidas excecionais de proteção relativas à defesa e resistência do edifício à passagem do fogo;

b) Medidas excecionais de contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e nos respetivos acessos;

c) Existência de parecer vinculativo do ICNF, solicitado pela câmara municipal;

d) Para o efeito do disposto nas alíneas anteriores, é aprovado um normativo que enquadra as regras a que obedecem a análise de risco e as medidas excecionais, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da proteção civil e das florestas.

6 - Aos proprietários de terrenos confinantes com os indicados no número anterior não é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo anterior.

7 - Os condicionamentos previstos neste artigo não se aplicam aos edifícios inseridos nas áreas previstas nos n.os 9 e 12 do artigo anterior.

8 - As ampliações dos aglomerados populacionais, das infraestruturas, equipamentos e demais áreas mencionadas nos n.os 9, 10 e 11 do artigo anterior ou novas áreas destinadas às mesmas finalidades podem, no âmbito dos planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, ser admitidas em áreas classificadas na cartografia de perigosidade de incêndio rural definida em PMDFCI como alta e muito alta perigosidade se verificado cumulativamente o seguinte:

a) Ser tecnicamente viável a minimização do perigo de incêndio;

b) Serem concretizadas através de unidades operativas de planeamento e gestão que identifiquem as medidas de controlo do risco e o programa de instalação e manutenção das faixas de gestão de combustíveis, de acordo com o estabelecido no referido artigo;

c) Existência de parecer vinculativo do ICNF, solicitado pela câmara municipal.

9 - Os regulamentos municipais devem definir as regras decorrentes das medidas de defesa estabelecidas nos PMDFCI para as áreas edificadas consolidadas."

Com efeito, o n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho na sua atual redação determina o seguinte: “2 — *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*”- sublinhado nosso.

Ora, daqui decorre, a nosso ver, expressamente a *eficácia plurisubjetiva e de aplicação direta* deste comando normativo, quanto aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios válidos e eficazes e da aplicabilidade dos condicionalismos à edificação previstos no artigo 16.º da Lei n.º 76/2017, acima transcrito, devendo os pedidos de licenciamento de obras de alteração e ampliação ser analisados à luz de tais dispositivos legais – sublinhado nosso.”

A nível nacional a esmagadora maioria dos PMCFCI aprovados, foram-no ao abrigo das normas constantes do regulamento aprovado em anexo ao Despacho n.º 4345/2012, são os denominados planos da 2.ª geração.

Nos termos deste regulamento (vide n.º3 do artigo 8.º) os PMCFCI com uma vigência de 5 anos, são sujeitos a revisão sempre que entre outros ocorram alterações no quadro legal aplicável à DFCI.

Coloca-se então a questão de saber se perante o que dispõe o artigo 8.º n.º1 do Despacho n.º 443-A/2018 que determina que “Os PMCFCI atualmente em vigor, mantêm o seu período de vigência de 5 anos...” como se operacionaliza procedimentalmente esta revisão tendo em conta os princípios constantes dos artigos 135.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

Neste sentido, e a fim de dar sequência ao determinado superiormente proponho o envio da presente informação bem como da solicitação da Câmara Municipal de Aljezur à Comissão Nacional do Território (CNT) para agendamento em próxima reunião nos termos conjugados da alínea e) do artigo 184.º do RJIGT e n.º2 do artigo 6.º do Regulamento interno da CNT.

Á consideração superior



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

O técnico superior

Paulo Vieira

I00977-201904-INF-ORD - 6/6



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

PLANEAMENTO

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
Praça da Liberdade, 2, 8000-164 Faro • Portugal
Tel: +351 289 895 200 • Fax: +351 289 895 299
E-mail: geral@ccdr-alg.pt • www.ccdr-alg.pt

Conceição Melão

De: Presidência CCDR Algarve
Enviado: terça-feira, 19 de março de 2019 09:48
Para: João Cascalheira; Helena Silva
Assunto: FW: Apoio Jurídico/Pedido de Parecer - Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios - DL 124/2006, de 28 de junho
Anexos: SKM_C36819031910210.pdf

De: Fausta Rodrigues <Fausta.Rodrigues@cm-aljezur.pt>
Enviada: terça-feira, 19 de março de 2019 09:44
Para: Gabinete Presidência <gab.presidencia@ccdr-alg.pt>
Cc: Jose Goncalves <Jose.Goncalves@cm-aljezur.pt>
Assunto: Apoio Jurídico/Pedido de Parecer - Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios - DL 124/2006, de 28 de junho

Exmo. Senhor

Encarrega-me o Sr. Presidente da Câmara, de enviar a V. Exa. o ofício anexo, para o qual se solicita a vossa melhor atenção.

Com os melhores cumprimentos,



Fausta Regino
Gabinete de Apoio à Presidência

Rua Capitão Salgueiro Maia
Tel. 282 990 010
Fax. 282 990 011
Site. www.cm-aljezur.pt

aljezur

Município de Aljezur

CÂMARA MUNICIPAL

Rua Capitão Salgueiro Maia
8670-005 Aljezur

Tel: 282 990 010

Fax: 282 990 011

E-mail: geral@cm-aljezur.pt

internet: www.cm-aljezur.pt

NPC: 505 932 512

Exm^o(s). Sr(s).

**PRESIDENTE DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE**
Praça da Liberdade - N.º 2
8000-164 FARO

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO

NOSSA REFERÊNCIA

2019/900.20.604/85 | 7423

ALJEZUR,

18/03/2019

ASSUNTO: "Apoio Jurídico/Pedido de Parecer - Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios/Decreto-Lei nº124/2006, de 28 de Junho "

Exmo. Senhor

Com o presente pedido de apoio jurídico a Câmara Municipal de Aljezur pretende ver esclarecidas as seguintes questões:

- a) O Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios é vinculativo dos particulares?
- b) As normas do artigo 16º, do Decreto-Lei nº124/2006, de 28 de Junho, no que se referem às operações urbanísticas de edificação, são oponíveis aos particulares?

I - Normas em apreciação: nº2 e nº12, do artigo 10º e artigo 16º, do Decreto-Lei nº124/2006, de 28 de Junho; artigos 65º,nº5 e 119º,nº2, da Constituição da República Portuguesa.

II- A Lei nº76/2017, de 17 de Agosto, veio introduzir alterações de fundo ao DL nº124/2006, de 28 de Junho, quanto aos procedimentos de elaboração e aprovação dos PMDFCI, nomeadamente:

- A obrigatoriedade de submissão dos PMDFCI a *consulta pública*(artigo 10º, nº2, do DL nº124/2006;
- A obrigatoriedade de publicação do teor integral do PMDFCI na 2º Série do Diário da República(artigo 10º,nº12, do DL nº124/2006);

III - O PMDFCI de Aljezur não foi submetido a consulta pública nem foi publicado no Diário da República.

IV – Qual a posição defendida pela Câmara Municipal de Aljezur?

Entende a CMA que as supra referidas alterações introduzidas pela Lei nº76/2017, de 17 de Agosto visam, num primeiro passo, dar cumprimento aos seguintes comandos constitucionais:

1. A obrigatoriedade de submissão dos PMDFCI a consulta pública visa garantir a efetivação do direito de participação dos cidadãos na elaboração de quaisquer instrumentos de planeamento físico do território- artigo 65º,nº5, da CRP;



2. A exigência de publicação dos PMDFCI no Diário da República visa atribuir eficácia jurídica às suas normas, ou seja, que as mesmas vinculem os seus destinatários-artigo 119º,nº2, da CRP;

A título de exemplo, a positivação do *princípio da publicidade* dos atos normativos é descrita no artigo 5º, do Código Civil nos seguintes termos: “A lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial”.

Como refere Gomes Canotilho: “ A justificação do **princípio da publicidade** é simples: o princípio do Estado de direito democrático exige o conhecimento, por parte dos cidadãos, dos actos normativos, e proíbe os *actos normativos secretos* contra os quais não se podem defender. O conhecimento dos actos, por parte dos cidadãos, faz-se, precisamente, através da *publicidade* (cfr.art.119 da CRP) - Gomes Canotilho, in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição-Almedina, pag.878.

Nestes termos, a Câmara Municipal de Aljezur, defende a posição de que o PMDFCI de Aljezur, *não é oponível aos particulares* porque não cumpre as exigências legais atinentes à sua aprovação e publicação, ou seja:

- Não cumpre com o artigo 10º,nº2, do DL nº124/2006, de 28 de Junho(e artigo 65º,nº5 da CRP), nomeadamente porque não foi submetido a consulta pública;
- Não cumpre com o nº12, do artigo 10º, do DL nº124/2006, de 28 de Junho(e artigo 119º,nº2 da CRP), porque não foi publicado no Diário da República e consequentemente é ineficaz juridicamente;

Assim, porque os condicionalismos à edificação, previstos no artigo 16º, do DL nº124/2006, de 28 de Junho, decorrem diretamente da aplicação das normas do PMDFCI e não estando este aprovado nem publicado no DR, em conformidade com as citadas normas do artigo 10º, do mesmo diploma, *não podem as normas do artigo 16º, ser oponíveis aos particulares.*

Cumpra, assim, face às dúvidas que o assunto tem merecido junto de muitas autarquias e face à urgência do cabal esclarecimento das questões enunciadas neste pedido de apoio jurídico, tendo presente as muitas solicitações de edificação/ampliação/reconstrução no espaço rural, roga-se breve resposta quanto ao entendimento supra descrito.

Com os melhores cumprimentos,


O Presidente da Câmara
- José Manuel Lucas Gonçalves -