

DGT	
<del>X</del>	<del>SECRET</del>
	DSOT
	DSIC
	DSGCIG
	DSPRI
	DGRI
	DRAJ

13.05.2016

DGT  
E-DGT/2016/2640  
11-05-2016RUI AMARO ALVES  
DIRETOR-GERALExmo. Senhor  
Presidente da Comissão Nacional do Território  
Rua de Artilharia Um n.º 107  
1099-052 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

OF\_DSOT\_GB\_7236/2016  
Proc. n.º 02 16 BGÇ

Assunto|Subject

Eficácia dos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI)  
Pedido de parecer/recomendação ao abrigo da al. b) do n.º 2 do artigo 184.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio

Dado que têm sido colocadas questões por vários Municípios sobre o assunto indicado em epígrafe, e atento o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, (que no cumprimento da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio reviu o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJGT) vem esta CCDR solicitar a V. Ex.ª a emissão de parecer ou recomendação, ao abrigo da al. b) do n.º 2 do artigo 184.º do citado diploma legal, que leve à clarificação do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 24 de junho, na sua atual redação, no sentido de esclarecer se os PMDFCI uma vez aprovados vinculam direta e imediatamente os particulares, ou se pelo contrário é necessário que primeiro se verifique a sua transposição para os planos municipais.

É de referir que sobre esta questão têm sido sustentados diversos entendimentos (assentes em diferentes argumentos), entre os quais se destacam os seguintes:

**A** - Na Recomendação n.º 6/A/2009 do Senhor Provedor de Justiça (a qual não deixou de ter pertinência não obstante a revogação do Decreto-Lei n.º 380/99 nela mencionado) concluiu-se, em suma, o seguinte:

1. Os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios não se enquadram no elenco fechado de instrumentos de gestão territorial criado pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e desenvolvido pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, embora a instituição de condicionalismos a edificação não possa ocorrer à margem destes diplomas.

2. A cartografia da rede regional de defesa da floresta contra incêndios e de risco de incêndio, constante dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios, deve ser delimitada e regulamentada nos planos municipais de ordenamento do território, sob pena de omissão legal, por violação dos artigos 10.º, n.º 5, e 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual.

3. A referida obrigação de transposição do conteúdo dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios evidencia a sua função instrumental, visto que apenas através da adaptação dos instrumentos de gestão territorial direta e imediatamente vinculativos dos particulares se pode condicionar as pretensões edificatórias concretamente

apresentadas. Essa adaptação, porém, obedece ao procedimento exaustivamente regulado pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

*4 Encontrando-se devidamente ratificado e publicado o Plano Diretor Municipal... não pode aceitar-se que o regime de uso e os parâmetros de aproveitamento do solo estabelecidos por esse instrumento de planeamento sejam modificados por um plano alheio a quaisquer exigências de publicidade, sem o que não se encontram garantidas a cognoscibilidade e a segurança jurídica constitucionalmente exigíveis em sede de gestão territorial.*

*5.A dinâmica dos planos municipais de ordenamento do território rege-se, entre outros aspetos nucleares, pelo princípio da participação democrática, que não se encontra salvaguardado perante a alteração implícita dos instrumentos de gestão territorial válidos e eficazes.*

Entendeu o Senhor Provedor de Justiça que os PMDFCI são repositórios de *standards* urbanísticos que se dirigem às entidades envolvidas na execução das políticas de defesa da floresta, devendo ser obrigatoriamente vertidos para os instrumentos de gestão territorial direta e imediatamente vinculativos dos particulares, sob pena de ineficácia perante os particulares.

**B** - Também a CCDR-Centro sustentou, em 2011, que os PMDFCI, em concretização da Política Florestal são planos desprovidos de eficácia plurisubjetiva quanto às normas relativas à ocupação e uso dos solos, pelo que necessitam de ser integrados nos PMOT para poderem vincular os particulares e entidades privadas.

E referiu que a articulação do PMDFCI com os instrumentos de planeamento territorial está prevista no n.º 5 do art.º 10.º do DL n.º 124/2006, de 28/06, na sua última redação, ao estabelecer que os planos municipais de ordenamento do território devem delimitar e regulamentar:

- A cartografia da rede regional de defesa da floresta contra incêndios;
- A cartografia de risco de incêndio, constante dos PMDFCI.

**C** - Também a doutrina, mais concretamente Fernanda Paula Oliveira tem entendido que os PMDFCI não são instrumentos de gestão territorial, designadamente planos setoriais, uma vez não cumprem exigências mínimas de ordem legal e constitucional como as de publicidade (essencial à produção de efeitos de qualquer ato normativo) e de participação dos interessados – cfr. n.º 5 do artigo 64.º e n.º 2 do artigo 119.º, ambos da Constituição da República Portuguesa.

Defende esta autora que devem ser considerados como meros elementos instrutórios de apoio à elaboração dos planos municipais de ordenamento do território e não como verdadeiras “opções” de uso do solo que se impõem sem mais, aos municípios. Tal significa aceitar a proteção da floresta e das pessoas e bens contra riscos de incêndio como uma diretriz de planeamento dirigida aos municípios de modo a garantir a ponderação adequada dos riscos de incêndio, com a consequente exigência de uma maior fundamentação das suas opções sempre que estas não estejam em absoluta consonância com as

cartas integradas naqueles planos, fundamentação que terá de ter na sua base, devidamente explicitadas, designadamente as especificidades e exigências municipais.

Não obstante a publicação do Decreto-Lei n.º 80/2015, que entrou em vigor em 13 de julho de 2015, e o estabelecido no seu n.º 3 do artigo 3.º defende Fernanda Paula Oliveira que faltando aos PMDFCI as exigências de publicidade e a participação dos interessados não podem esses planos integrar o conceito de *normas de intervenção sobre a ocupação e utilização de espaços florestais* para efeitos do disposto na norma (a qual repete o que já consta do n.º 3 do artigo 46.º da Lei 31/2014, que aprovou a lei de bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, sendo certo que neste último diploma se usa a expressão “*normas legais e regulamentares em matéria de recursos florestais*”).

E considere, a mesma autora que essa norma (n.º 3 do artigo 3.º do novo RJIGT) apenas poderá ter aplicação quando for aprovado um regime legal específico que venha determinar e concretizar que normas tiram partido deste regime, sendo certo que enquanto tal não ocorrer, apenas poderão ter aplicação imediata em relação aos particulares normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais que decorram diretamente da lei, como é o caso do n.º 3 do artigo 16.º do DL 124/2006.

A mesma posição é atualmente sustentada pela CCDR-Centro.

Segundo as posições expostas os PMDFCI não vinculam direta e imediatamente os particulares.

D - Posição diversa já foi assumida por esta CCDR, (aliás coincidente com a anteriormente sustentada pela CCDR-Centro e a que se faz alusão na Recomendação do Senhor Provedor supra mencionada, ou seja, os PMDFCI uma vez aprovados vinculavam direta e imediatamente os particulares).

Para o efeito argumentava esta Comissão o seguinte:

No n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 refere-se 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 incêndios, que respeita a zonagem do continente e as zonas críticas definidas respetivamente nos artigos 5.º e 6.º, e que consta nos PMDFCI.*

E no n.º 2 do mesmo artigo prevê-se que *a construção de edificações para habitação, comércio, serviços e indústria fora das áreas edificadas consolidadas é proibida nos terrenos classificados nos PMDFCI com risco de incêndio das classes alta ou muito alta, sem prejuízo das infra-estruturas definidas nas RDFCI.*

Ora, a classificação de uma zona como de risco de incêndio, nos termos e para os efeitos dos n.º 1 e 2 do artigo em causa, é feita mediante a aprovação dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios os quais, transpõe para a escala adequada as zonagens estabelecidas pelas portarias a que se referem os artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

Neste sentido aponta a letra dos n.º 1 e 2 do artigo 16.º do citado diploma legal, quando remete para as zonas de risco de incêndio “que consta dos PMDFCI” ou “classificados nos PMDFCI”. Por outro lado, o fazer depender a aplicação das restrições contidas no n.º 2 do artigo 16.º da aprovação do PMDFCI é justificado se se tiver em conta que a escala a que irão ser efetuadas as zonagens previstas nos artigos 5.º e 6.º do citado diploma (ou que foram feitas nas Portarias n.º 1056/2004, de 19 de agosto e Portaria 1060/2004, de 21 de agosto) porque referidos a todo o território nacional continental não estará, desde logo, dotada do rigor necessário para a sua adequada aplicação-rigor este que se conseguirá mediante a transposição dessas mesma zonagem, em escala menor, para o PMDFCI.

Deste modo, tendo sido aprovado um PMDFCI pôde-se apurar as zonas aí identificadas com risco de incêndio e a interdição para elas estabelecidas pelo n.º 2 do artigo 16.º do DL 124/2006, a qual é aplicável aos particulares.

«Daí que as Câmaras Municipais eram obrigadas, por força do n.º 1 do artigo 119.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que aprovou o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), a indicar essa restrição de utilidade pública, na sua relação de condicionantes legais aplicáveis na área do Município, informação essa que a partir da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro (que alterou o DL 555/99) passou a ter de estar disponível no sítio da internet do Município (cfr. n.º 3 do artigo 119.º do RJUE, norma que ainda hoje se mantém não obstante a alteração efetuada ao DL 555/99 pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março e Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.»

Para além disso, no n.º 3 do artigo 16.º do DL 124/2006, prevê-se o seguinte:

*“As novas edificações no espaço florestal ou rural fora das áreas edificadas consolidadas têm de salvaguardar, na sua implantação no terreno, as regras definidas no PMDFCI respetivo ou, se este não existir, a garantia de distância à estrema da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m e a adoção de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos.”*

O disposto nesta disposição também reforçava a posição supramencionada da CCDRN. Pelo que, por força da mesma também se entendia que as regras constantes no PMDFCI que se prendessem com a implantação no terreno das novas edificações no espaço florestal ou rural (fora das áreas edificadas consolidadas) tinham aplicação direta aos particulares.

Ou seja, por força do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 entendia-se que uma vez aprovado um PMDFCI o mesmo vinculava os particulares, sem prejuízo de, as zonas aí identificadas com risco de incêndio terem de ser, por força do n.º 5 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, delimitadas, nomeadamente na planta de condicionantes e regulamentadas no PDM, fazendo uso do procedimento simplificado de alteração a que se reportava o artigo 97.º do DL 380/99, de 22 de setembro (que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial-RJIGT), na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro, então em vigor, «e mais tarde alteração por adaptação, por força da modificação efetuada ao Decreto-Lei n.º 380/99 pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro).

E, claro que no âmbito da dinâmica prevista no RJIGT para os planos municipais de ordenamento do território e dos planos especiais a classificação e qualificação do solo devia refletir essa cartografia de risco de incêndio que constasse num PMDFCI aprovado (cfr. n.º 1 do artigo 16.º do DL 124/2006).

Dada a recomendação do Senhor Provedor supra mencionada e a atual LBGPPSOTU houve ainda, por último, nesta CCDR o entendimento que atento o teor das disposições conjugadas dos n.º 1 e 3 do artigo 46.º da referida lei poderia admitir-se que caiu a exigência de transposição das regras sobre o uso do solo contidas nos PMDFCI para os planos com eficácia plurisubjetiva (agora, os planos intermunicipais e municipais) para que as suas regras fossem aplicáveis aos particulares.

Nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 46.º da lei de bases, o PMDFCI enquanto regulamento «em matéria de recursos florestais», poderia defender-se que é dotado de «vinculação direta e imediata dos particulares».

Embora tendo algumas dúvidas sobre se poderia, ou não, ser considerado como um regulamento nos termos e para os efeitos da citada norma (n.º 3 do artigo 46.º da LBGPPSOTU), a entender-se que sim e nos termos do n.º 2 do artigo 119.º da Constituição, o PMDFCI só poderia produzir efeitos se fosse objeto de publicação.

A constatar-se que um dado PMDFCI não foi objeto de publicação, teria o mesmo de ser havido como juridicamente ineficaz, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º da Constituição, não podendo, assim, obrigar os destinatários das suas normas.

Dadas as posições supra expostas solicita-se a V.Ex.ª a emissão do parecer/recomendação supra referido.

Com os melhores cumprimentos,

Vice-Presidente



Carlos Neves