



FLORESTAS E LEGISLAÇÃO

O Novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)

Coordenação

MARIA JOÃO ANTUNES • DULCE LOPES • CARLOS OLIVEIRA



I
•
J

O presente livro foi realizado no âmbito das actividades da Área de Investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, integrada no projecto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UIDB/04643/2020), em associação com o Projecto House-Refuge, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, sob o código PCIF/AGT/0109/2018.

EDIÇÃO

Instituto Jurídico
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Tipografia Lousanense, Lda.

CONTACTOS

geral@ij.uc.pt
www.uc.pt/fduc/ij
Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

ISBN

978-989-9075-54-2

DEPÓSITO LEGAL

521233/23

DOI

<https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAI/SGIFR/2023>

© SETEMBRO 2023

Instituto Jurídico | Faculdade de Direito | Universidade de Coimbra

1 2  9 0

INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



FLORESTAS E LEGISLAÇÃO

O Novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)

Coordenação

MARIA JOÃO ANTUNES • DULCE LOPES • CARLOS OLIVEIRA

1 2 9 0



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

ÍNDICE

PREFÁCIO	IX
APRESENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	
<i>João Verde</i>	1
(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_01)	
DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE INCÊNDIOS FLORESTAIS: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	
<i>Karoline Vitali</i>	9
(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_02)	
OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS: ALGUMAS NOTAS SOBRE ESTES E OUTRAS NOTAS SOLTAS SOBRE O SGIFR	
<i>Fernanda Paula Oliveira</i>	35
(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_03)	
REDES DE DEFESA DO TERRITÓRIO, EM ESPECIAL AS FAIXAS DE GESTÃO DE COMBUSTÍVEL	
<i>Dulce Lopes e Miguel Almeida</i>	65
(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_04)	
O NOVO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS – O REGIME CONTRAORDENACIONAL	
<i>Sónia Fidalgo</i>	85
(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_05)	
O SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS E POTENCIAIS ALTERAÇÕES DO PONTO DE VISTA DA COBERTURA DOS SEGUROS	
<i>Maria Inês de Oliveira Martins</i>	99
(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_06)	

PREFÁCIO

Os Debates Florestas e Legislação, organizados pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, afirmaram já o seu papel nas reflexões académicas e discussões profissionais sobre os vários regimes jurídicos aplicáveis a florestas e incêndios em Portugal.

Nesta linha, os IV Debates Florestas e Legislação debruçaram-se sobre uma peça legislativa há muito aguardada: o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), aprovado pela Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que tem como objetivo declarado contribuir para um “território mais resiliente, viável e gerador de valor”, através de, entre outras medidas, “a adoção de boas práticas no ordenamento e gestão da paisagem, nomeadamente a execução e manutenção de faixas de gestão de combustível, a eliminação e reaproveitamento de sobrantes, a renovação de pastagens ou os mosaicos agrossilvopastoris”.

Recolhem-se no presente livro coletivo, reflexões iniciais sobre algumas das medidas introduzidas ou reconfiguradas pelo SGIFR, fazendo-se delas um primeiro balanço e antecipando a sua concretização (e, naturalmente, também das suas dificuldades de concretização) na prática nacional.

Maria João Antunes, Carlos Oliveira e Dulce Lopes

APRESENTAÇÃO DO SGIFR

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_01)

JOÃO VERDE

Adjunto para a Integração das Políticas da AGIF

Os incêndios rurais, em Portugal continental, tiveram, em 2017, uma expressão muito significativa, não deixando ninguém indiferente. Com efeito, os impactes verificados na paisagem e, antes de mais e sobre todas as coisas, as fatalidades, motivaram um enorme sobressalto, parecendo justo dizer-se que a seguir às populações que sofreram os seus piores efeitos, também as organizações que têm responsabilidades neste sector se viram perante um fenómeno que jamais deixará as suas memórias.

Como é consabido, no decurso desses eventos, foram constituídas duas comissões técnicas independentes, no seio da Assembleia da República, que se dedicaram a estudar, primeiro, os incêndios rurais do mês de Junho de 2017, e, segundo, aqueles que se verificaram em Outubro do mesmo ano. Sendo públicos os relatórios produzidos, parece desnecessário detalhar o quanto ali se verteu, mas há alguns pontos que, por definição de contexto, fará sentido recuperar.

O território rural português tem, assim o identificaram os peritos dessas comissões, fragilidades: as populações que outrora residiam neste território não estão mais presentes, e com isso verificou-se um abandono de actividades que garantiam a gestão dos combustíveis vegetais. Junte-se a isto o facto de o território ser maioritariamente privado, e perceber-se-á a complexidade de executar, no terreno, intervenções estruturadas, com suficiente escala para boa prevenção. Mais, o investimento em prevenção carecia de reforço, na medida em que havia sido sentida a necessidade de investir em supressão, para garantir um suporte mais imediato às populações. Considerando como os episódios meteorológicos extremos podem ocorrer, em boa medida pela localização do território nacional, em algumas situações verificou-se uma

grande facilidade para a progressão e aumento da severidade do fogo. Por fim, nesta brevíssima síntese, havia a considerar um sistema desajustado, observado pelos peritos como demasiado compartimentado e sem adequada atribuição de responsabilidades nas várias etapas, a que se juntava deficiente aplicação do conhecimento técnico.

Resultaria, pois, dessas observações, uma aposta num sistema renovado, que desse resposta às debilidades, o que viria a ser o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais. Ora, a noção de gestão integrada, mais do que um feliz encontro de vocábulos, teria de se materializar em algo objectivo. Este sistema teria de encontrar fundamento na capacitação e responsabilização dos seus agentes, promover a sustentabilidade do território florestal – porquanto esse sempre será um território mais sustentável quanto mais protegido de incêndios rurais severos – e, na base da sua instituição, conduzir à especialização da intervenção, fazendo com que os agentes com maior conhecimento e vocação para proteger pessoas e bens o pudessem fazer, enquanto que outros, nas mesmas circunstâncias, pudessem dedicar-se à gestão do fogo. Este princípio da especialização, que não pode significar desconexão entre parceiros, é um princípio orientador expresso na lei e no Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

Um sistema agrega componentes que contribuem para um determinado objectivo, ou para a prossecução de uma actividade ou missão. Os sistemas que Portugal conhece existem porque cumprem um propósito específico, podendo, entre vários outros, promover o auxílio médico a quem dele necessita, salvar pessoas em perigo, no mar ou em terra, socorrê-las quando expostas a um desastre, ou gerir os fogos rurais. Todos os sistemas têm uma entidade responsável, e articulam-se conforme necessário. Nesse tanto, o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais cumpre, também ele, uma função específica, e ao fazê-lo articula-se com os demais. Na medida em que este sistema substitui o anterior e procura ultrapassar as debilidades herdadas, não se está perante “mais um”, tão pouco na presença de complexidade acrescida, mas sim perante um modelo de articulação para um problema que é, ele mesmo, profundamente complexo, como o demonstram decénios da história recente portuguesa.

Diz-se este sistema, pela sua designação, que é integrado. A integração que se procura não se esgota no quanto se aduziu acima. Identificados os dois grandes eixos de intervenção, a protecção das pessoas e a

gestão do fogo – que formalmente encontrará como “Protecção contra incêndios rurais”, ou PCIR, e como “Gestão do Fogo Rural”, ou GFR – careceriam de um novo modelo de governança. Far-se-á devida nota adiante, mas por ora note-se a absoluta necessidade de manter um diálogo e conhecimento operativos permanentes, única forma de intervir de modo complementar, evitando sobreposições ineficientes.

Ora, se no sistema anterior se conheciam compartimentos avaliados como demasiado estanques, na leitura técnica feita em 2017, este novo sistema viria, como acima descrito, a centrar a coordenação nos dois grandes eixos descritos no parágrafo anterior. Ao Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, confiou-se a coordenação da gestão de fogos rurais, em face da sua missão e orgânica, havendo aí que garantir uma gestão adequada do risco em suporte ao sector florestal, tido como um recurso estratégico do Estado. Por outro lado, a Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil tornar-se-ia coordenadora da protecção contra incêndios rurais, na medida em que a sua missão passaria, neste tanto, por proteger as pessoas e o seu modo de vida dos impactes negativos dos incêndios rurais, considerando que essa é uma função inalienável do Estado. Havendo interligações evidentes entre estes dois grandes espaços de actuação, não poderia a intervenção ser estanque, mas antes objecto de regular articulação.

Em suporte a estas entidades, outras, como a Guarda Nacional Republicana, os Corpos de Bombeiros, as Forças Armadas, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera e a Direção-Geral do Território, entre tantas outras, públicas e privadas, entregam os seus melhores recursos, no âmbito das suas atribuições, a qualquer dos eixos de intervenção. Em rigor, esta passagem de um sistema a outro não desconsidera senão reconhece que apesar de existirem duas entidades com especial responsabilidade, o seu trabalho beneficia – e necessita – do empenho das demais entidades que detêm conhecimento especializado, com as quais cooperam. De facto, sendo sempre limitados os recursos, em qualquer situação e país, apenas as relações entre entidades e a entrega do melhor que nelas existe permite ultrapassar dificuldades e obter resultados.

Na justa medida em que estão identificados eixos de intervenção e entidades que os coordenam, carece o sistema, ele mesmo, de uma entidade que o coordene e, sobretudo, facilite a quebra dos silos de conhecimento que haviam sido detectados. A Agência para a Gestão

Integrada de Fogos Rurais surge, pois, como facilitadora desta renovada governança, sem prejuízo para as suas funções de coordenação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, como a lei lhe confia.

Poderá dizer-se, com legitimidade, que as entidades que passam a integrar este novo sistema, já procuravam desenvolver as suas actividades com o maior rigor, atentas não apenas à superação dos seus próprios objectivos, mas também à oferta de serviços de qualidade às populações por si servidas, mas poderá questionar-se, com igual legitimidade, se a coberto das observações que se vieram a fazer no decurso das comissões técnicas independentes, essas actividades eram adequada ou atempadamente cruzadas entre si, de tal forma que todos tirassem benefício do quanto se fazia, podendo evitar lacunas e sobreposições.

Quando a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais se cria, aposta-se na reformulação do problema, porque se mostrava imperativo reconhecer que só um trabalho conjunto e próximo poderia conduzir a melhores resultados. Ademais, era um importante suporte a estabilidade e sustentabilidade políticas, para o que a dependência directa desta Agência ao Primeiro-Ministro constituiu um relevante sinal do quanto o tema se assume prioritário. Sabendo-se que todos fazem falta, a trilhar o mesmo caminho, não basta partilhar objectivos e informação, é necessário distribuir responsabilidades para que todos conheçam o que há a fazer em cada momento da cadeia de valor, fazendo-o com forte suporte em qualificação e especialização. Incrementando o diálogo, e garantindo que todos avançam sob uma mesma visão de onde se pretende chegar, facilita-se a governança do sistema, e melhor se cumpre o dever de transparência, demonstrando publicamente que resultados se estão a obter com os investimentos realizados.

A cadeia de valor dos incêndios rurais inclui o planeamento, a preparação, a prevenção, a pré-supressão, a supressão e socorro e o pós-evento. Estas seis grandes fases dessa cadeia dão lugar a grandes processos que as detalham, e nos quais se definem as responsabilidades e entidades que neles participam. Há, com a definição desta cadeia no Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, uma procura por procedimentos com clara atribuição de funções e um encadeamento lógico de processos de trabalho.

Com o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, as Forças de Protecção Civil poderão focar-se na sua área de especialização, a

salvaguarda de pessoas e bens (PCIR), assegurada por um combate eficaz de forças capacitadas para o efeito, sendo essa a sua principal prioridade de actuação, enquanto que a gestão de fogos rurais (GFR) será assegurada pelas Forças Florestais que, através do ICNE, assumirão a responsabilidade pela prevenção eficaz em território florestal – em colaboração com os proprietários – e pelo combate ao fogo em ambiente florestal com um nível de conhecimento e experiência que permitam guiar as decisões em função do valor total em risco.

Deverá reconhecer-se que o sucesso na implementação do sistema depende da presença supramunicipal do Estado Central, próximo dos agentes locais e populações, e pressupõe que as entidades que coordenam os grandes eixos de intervenção se encontram a liderar activamente os seus processos de trabalho, em parceria com as autarquias, igualmente comprometidas com as actividades de prevenção e de protecção.

Neste modelo organizacional, para além da expressão territorial que a protecção civil já tem, também a autoridade florestal deverá assumir uma expressão territorial e geográfica mais abrangente e constará no seu âmbito a promoção da sustentabilidade e gestão do território rural, com especial foco no associativismo dos produtores florestais, ordenamento florestal, cadastro dos terrenos e criação de ciclos virtuosos de rentabilização do espaço rural, aspecto da maior relevância para a sua sustentabilidade.

Os arranjos institucionais haviam de ser, após 2017 e com um novo quadro legal, repensados. Com efeito, a governança do sistema não seria igual à anterior. Não apenas se chamavam novos parceiros a cooperar no sistema, como se modificava o modelo territorial sobre o qual se haveria de pensar o problema e encontrar soluções. Se no modelo anterior existia uma passagem demasiado abrupta de um nível nacional para o municipal, na medida em que o nível distrital não se parecia ter afirmado suficientemente, com este modelo existem quatro níveis de articulação, cabendo-lhes diferentes visões de escala.

Para além do nível nacional, no qual a Comissão Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais pode fazer uma leitura sobretudo estratégica, existem agora os níveis regional e sub-regional, onde a estratégia nacional pode ser adaptada a essas realidades, com um detalhe progressivo e mais fina identificação das preocupações e prioridades de cada região. No suporte deste edifício, como anteriormente, está o nível municipal, onde a estratégia e intenções ganham expressão

territorial. Poder-se-ia dizer, numa primeira leitura, que os municípios se diluiriam neste novo modelo, porém isso seria redutor e incorrecto. Na verdade, não só são os municípios a concretizar acções no terreno, como ganham, através das comissões sub-regionais, onde têm assento, um espaço para articulação e garantia da contiguidade das intervenções, encontrando aí ganhos de escala. Ademais, se outrora poderia entender-se o planeamento como demasiado central e imutável, o novo paradigma não podia ser mais distinto.

Antes do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, o planeamento estava ancorado no quanto se havia definido no plano nacional do sistema antecedente, e os municípios tinham o ónus de produzir planos municipais, não existindo, durante a vigência do instrumento de planeamento nacional, um acompanhamento do quanto se fazia e modificava no país. Esse modelo de planeamento não parecia ser, agora, o mais adequado, pelo que no SGIFR se viria a adoptar um modelo circular, com revisitações periódicas aos instrumentos de planeamento. De facto, o planeamento nacional passou a contar com um programa nacional de acção, onde se encontram os projectos considerados necessários para colocar em marcha, na totalidade, o SGIFR, e esses projectos são adaptados às regiões, nos seus programas de acção regionais e sub-regionais, de acordo com as suas visões mais locais, e o quanto consideram ser o modo mais rápido de atingir os objectivos e metas da estratégia nacional. Aos municípios caberá já não a tarefa de planear apenas para o seu município, na medida em que participam na definição de prioridades numa escala sub-regional, mais vasta que o município, mas sobretudo a de executar e transformar o trabalho técnico em obra que se materializa para proveito último dos cidadãos, de acordo com os seus programas de execução.

Porém, ao executar no terreno o que se determinou como relevante em sede de planeamento, há lugar à monitorização e à recolha de informação sobre as dificuldades e as necessidades de adaptação. É concebível que na vida de um projecto as intenções originais se esgotem em face de modificações na paisagem, ou que surjam novas prioridades. É, inclusivamente, concebível que tenham existido desajustes na determinação dos recursos necessários. Se em modelo anterior isso nenhum reflexo teria no planeamento nacional, agora, com a incorporação desses elementos nas revisitações periódicas aos programas de acção, tudo se considera, fazendo deste edifício um mecanismo vivo, orgânico, que

beneficia do quanto se vive ao nível municipal, e o procurará reforçar na capacidade de execução.

No tanto em que se refere um renovado planeamento, é importante notar que ele se faz sob quatro objectivos estratégicos claramente identificados, que visam dar resposta a uma cadeia de valor que se julga essencial para que as intervenções façam sentido e conduzam a um impacto positivo. O planeamento e a acção precisam contribuir para valorizar os espaços rurais. É sobejamente entendido que sem valor, não há cuidado. É uma relação natural das pessoas com aquilo que as rodeia, dedicando-lhes maior ou menor cuidado consoante as sintam valiosas ou lhes sejam geradoras de riqueza, seja ela tangível ou intangível. Porém, sem desmerecer a dimensão intangível, os espaços rurais precisam ser geradores de riqueza, porque isso permitirá às populações manter-se onde estão e, idealmente, tornar esses espaços mais atractivos para novas populações.

Em segundo lugar, há que cuidar dos espaços rurais. O valor que neles exista, ou que eles representem, precisa cuidar-se. Há que motivar o cuidado da terra, do território que é nosso, mantê-lo em boas condições para sustentar incêndios severos e dessa forma ser um espaço seguro para se habitar e desenvolver uma actividade económica. A paisagem tem de ser gerida, e geri-la é cuidá-la, evitando o abandono e a acumulação de combustível vegetal que alimentará, em algum momento, incêndios de grande severidade.

Para além de valorizar e cuidar os espaços rurais, é necessário modificar comportamentos. A segurança dos portugueses e do seu modo de vida, não apenas nos territórios rurais, mas também nos urbanos e na interface dos primeiros com estes, depende em larga medida de comportamentos ajustados ao contexto. Significa isto que as ignições e o desenvolvimento de incêndios rurais não resultam apenas, ou maioritariamente, de uma intenção clara. Todos podemos causar um incêndio por descuido, por negligência, por práticas inadequadas. Os comportamentos individuais devem procurar a segurança individual e colectiva, inibindo-se, por exemplo, de utilizar o fogo ou máquinas em dias de calor e secura intensos, sabendo como melhor proteger de um incêndio que se aproxima, ou como melhor proteger as suas habitações para que nelas não entrem partículas incandescentes.

Por fim, interessa gerir o risco eficientemente, tomando decisões que considerem os valores existentes, para que as perdas sejam tão re-

duzidas quanto possível. Sendo limitados todos os recursos, como já neste texto se aludiu, e vários os desafios, as decisões que se tomam a todos os instantes da cadeia de valor dos incêndios rurais devem ser procurar obter o máximo resultado, ou a menor perda, com os recursos ajustados ao propósito.

Para tudo quanto acima se descreveu, a legislação recente ofereceu o necessário suporte. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de Outubro, trouxe aos incêndios rurais mais entidades, definiu a governança do Sistema que criou, e abriu caminho a importantes inovações como a maior flexibilidade no planeamento, tratando de modo diferente aquilo que é diferente, ou a sua circularidade, que aproxima a decisão central daquilo que os executores locais vivem diariamente.

O processo legislativo é um encontro técnico e político, onde se fazem compromissos. Aos técnicos sempre ficará, possivelmente, a ideia de que se poderia fazer mais, e sempre existirão algumas propostas menos consensuais, que não chegam a ser incorporadas no texto da lei, porém isso não deve ser encarado como sinalização de uma ideia da qual se afastou validade, senão como um sinal de que algumas ideias não encontraram ainda a melhor oportunidade para ser postas em prática. As ideias que não sobrevivem aos compromissos deste encontro técnico-político são, talvez, ideias que não resistiriam à aplicação da lei, porquanto a política é, também, o sentir das populações e daquilo que, como sociedade, se está disponível para implementar. Em todo o caso, este novo instrumento legal, segue um caminho de oportunidade para mudar, progressivamente, o modo como em Portugal continental se procuram evitar os efeitos severos dos incêndios rurais, caminho esse sempre muito mais demorado do que se desejaria, expostos que estamos a muitos factores que não controlamos, mas que demorará sempre mais se não se avançar com determinação e forte cooperação.

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE INCÊNDIOS FLORESTAIS: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAIS/SGIFR/2023_02)

KAROLINE VITALI
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

Notas Introdutórias

Enquanto realidade de incidência territorial, alta e decisivamente influenciados tanto por questões climáticas, quanto por características próprias do local (como a topografia e as espécies vegetais presentes), assim como as dinâmicas demográficas, os fogos rurais demandam o conhecimento profícuo da realidade local – e também de setores diretamente relacionados com os incêndios rurais – para uma gestão que envolva ações de prevenção, supressão e recuperação de facto adequadas àquela realidade e que se revelem, assim, responsivas e eficientes.

Por conseguinte a forma como os poderes, atribuições e competências são distribuídos no âmbito da gestão dos fogos rurais são determinantes para uma gestão assertiva e adequada, na medida em que podem – ou não – viabilizar a incorporação das informações de realidades localizadas em estratégias mais amplas, conferir mais autonomia aos níveis locais e melhor articular e coordenar os setores com conhecimentos científicos específicos, habilidades e competências relevantes para a gestão dos fogos rurais, haja vista a transversalidade inerente à matéria.

E, para além da distribuição de poderes, a definição de forma concreta, clara e pormenorizada de *quem faz o quê* é essencial para a identificação correta de atribuições e responsabilidades num sistema integrado por diversos atores que desempenham suas funções de forma articulada e possuem responsabilidades partilhadas.

Especificamente no contexto português, a distribuição de competências na seara da gestão dos fogos rurais foi destacada pelos relatórios da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios que ocorreram no ano de 2017, que identificou falhas e desequilíbrios na distribuição de atribuições determinantes para a gestão dos fogos e reforçou a importância da distribuição adequada de competências.

Desde então, verificaram-se reformulações institucionais e alterações estratégicas na gestão dos incêndios que conduziram ao Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que instituiu o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR). Este realizou alterações relevantes na distribuição de competências na gestão dos fogos rurais, preocupando-se em delinear um modelo de governança pautado na articulação horizontal e na coordenação das entidades que integram o sistema.

Assim, o presente texto, fruto da intervenção realizada no V Debate Florestas e Legislação, tem como objetivo analisar as principais alterações de competências trazidas pelo SGIFR, assim como o modelo de governança por ele desenhando.

Para isso, e visando a melhor compreensão da importância assumida pela distribuição de poderes e atribuições na gestão de incêndios rurais, faremos um breve desenvolvimento acerca do tema, oportunidade em que abordaremos dois exemplos da experiência estrangeira – quais sejam, da Grécia e da Austrália –, que revelam como a forma de distribuição de poderes e o consequente desenho de políticas nos moldes *top down* ou *bottom up*, é a pedra angular de uma boa gestão dos fogos rurais.

1. Que relevância da distribuição de competências nos incêndios rurais?

Conforme conceituado pelo próprio Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais na alínea i) do artigo 3.º, um incêndio rural caracteriza-se

pela “deflagração ou progressão do fogo, de modo não planeado ou não controlado, em território rural, requerendo ações de supressão”¹.

Trata-se de uma realidade de nítida incidência territorial, cuja constante e notória associação do aumento da sua ocorrência e de suas dimensões às questões climáticas, nomeadamente à piora das condições do clima com o aumento médio da temperatura global, não anula e tampouco deve ofuscar a dimensão relacionada com o planeamento e ações de gestão do território², classicamente uma matéria de competência interna dos Estados³.

E a sua influência por características do território, vai além da sua relação com o relevo, a maior ou menor aridez do local e as espécies de vegetação ali presentes, alcançando também as próprias dinâmicas demográficas locais⁴. Juntos, estes aspetos constituem variáveis

¹ O conceito do SGIFR utiliza no essencial os mesmos parâmetros que a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) utiliza para a definição de *wildfire*, como fogos não planeados que ocorrem em zonas rurais e que, independentemente da sua fonte de ignição, ou sua origem, demandam ações para sua supressão, Cfr. Fire Management Glossary, disponível online em <http://www.fao.org/faoterm/en/?defaultCollId=13>, acesso em 25 de maio de 2021.

² Referindo-se a essa realidade e chamando a atenção para o papel do ordenamento do território na prevenção de incêndios – e, portanto, também criação de condições ideais para a sua verificação se não for realizado adequadamente – a partir do exemplo português, em que o sul do país é mais propício à ocorrência de incêndios florestais, mas a frequência e a dimensão desses por vezes é maior nas regiões centro e norte do país, que possuem um clima mais úmido. Cfr. MAGALHÃES, Manuela R. (et. al.), «O ordenamento do território na prevenção dos incêndios rurais», in *A Dimensão Social dos Incêndios Florestais: Para uma Gestão Integrada e Sustentável*, Coord. Fantina TEDIM/ Douglas PATON, Estratégias Criativas, 2012, p. 55-100, p. 62.

³ Nesse sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Florestas e Ordenamento do Território», in *No Ano Internacional das Florestas*, Carla AMADO GOMES; Rute SARAIVA (coord), ICJP, Lisboa, 2012, pp, 45-67, p 48, em especial, nota nº 8, destacando também já é possível vislumbrar hodiernamente influências transnacionais na matéria, como ocorre no caso do europeu, com a incorporação de componentes territoriais nas políticas da União Europeia.

⁴ Acerca da influência das dinâmicas demográficas locais, releva aqui aspetos como a presença de casas de temporada ou segunda habitação, bem como a demanda pela expansão da construção no local ou mesmo a pressão exercida pelo turismo. Sobre a influência desses aspetos na dinâmica dos incêndios rurais na Grécia, e mais especificamente na região de Attica, cfr. MAHERAS, Georgios, *Forest fires in Greece. The analysis of the phenomenon affecting both natural and human environment*. The role of sustainable development in controlling fire effects. Dissertação de Mestrado apresentada à Lund University, no âmbito do Programa de Mestrado Internacional em Ciência Ambiental, 2002, p. 11 e ss.; e SAPOUNTZAKI, Kalliopi et. al., <

fundamentais para a dimensão e intensidade dos incêndios⁵ – e por isso sua apreciação para fins de prevenção dos fogos ou recuperação do território são, também, essenciais.

Por isso, as atividades realizadas no nível local nessa matéria são consideradas o *elo básico mais importante para todas as organizações envolvidas no controlo de incêndios florestais*⁶.

Por conseguinte, a distribuição de competências – isto é, de poderes – e, principalmente a forma como é realizada é a pedra angular de uma política de gestão de fogos rurais responsiva, eficiente e eficaz. Releva nesta matéria o envolvimento de todos os níveis, mas sobretudo a atribuição de poderes aos órgãos e entidades de nível local, assim como integrá-los nos processos decisórios estratégicos a fim de elaborar políticas de gestão dos fogos rurais e respostas mais assertivas à realidade e às necessidades territorialmente verificadas, bem como mais próximas dos cidadãos.

Em atenção à própria transversalidade intrínseca à matéria dos fogos rurais, esse poder não deve ser apenas um poder decisório ou de execução, mas imprescindivelmente um poder de governança ou de pilotagem⁷, coordenando os agentes das diversas áreas e com conhecimentos, aptidões e experiências distintas e a quem cabe, também, diferentes tarefas na gestão dos incêndios rurais.

Portanto, a gestão dos incêndios rurais reclama uma distribuição de poderes diferente dos moldes tradicionais, dando origem a políticas não mais hierarquizadas, verticalizadas, de comando e controle ou *top down*, e centradas na ação estatal, mas com um arranjo de poderes apto a viabilizar a criação de políticas *bottom up*, que emergem a partir do conhecimento local das necessidades e particularidades do território, com a valorização do nível local e das contribuições de outros atores.

«Disconnected policies and actors and the missing role of spatial planning throughout the risk management cycle», in *Nat Hazards*, n.º 59, 2011, pp. 1445-1474, p. 1456 e ss.

⁵ BENTO-GONÇALVES, António, *Os Incêndios Florestais em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2021, p. 9.

⁶ FAO, *Wildland fire management handbook for trainers*, Timo V. Heikkilä, Roy Grönqvist, Mike Jurvélius., Rome, 2010, p. 35, disponível em <https://www.fao.org/3/i1363e/i1363e.pdf>

⁷ A pilotagem de políticas públicas como um poder de governança é referida por Maria da Glória Dias Garcia, cfr. GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 93 e ss.

De facto, a regulação jurídica dos incêndios florestais em outros países⁸, notadamente quanto à distribuição e organização das competências nesses contextos, permite observar exemplos em que a distribuição e organização das competências contribui decisivamente para a melhor gestão e organização da matéria e outros em que ocorre justamente o contrário: a falta de preocupação com a organização das competências conduz a políticas com pouca eficácia.

Os exemplos grego e australiano e as discrepâncias latentes na distribuição de competências permitem constatar que o modelo que mais contribui para políticas de prevenção, gestão e combate de incêndios que sejam eficazes é o *bottom up*, em que há a maior valorização da contribuição dos poderes locais.

1.1 Políticas *top down* e o exemplo grego

No contexto grego, um dos aspetos sublinhados pela doutrina quanto à gestão dos incêndios florestais refere-se à pouca eficácia das políticas gregas para gerir os incêndios florestais, desde a prevenção ao combate às chamas. Esta ineficácia é atribuída sobretudo ao desenho de uma política na contramão da estratégia de regulamentação europeia e focada em controlar os efeitos negativos dos incêndios que ocorriam⁹, bem como questões relacionadas à organização e à distribuição de competências, desde a distribuição de poderes à falta de articulação e interação entre os atores¹⁰.

⁸ Note-se que o novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais valoriza as boas práticas internacionais, dispondo o n.º 7 do artigo 4.º que “o SGIFR adota os padrões de qualidade e exigência inspirados nas boas práticas internacionais, aplicando em Portugal os princípios de gestão integrada do fogo delineados pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação”.

⁹ MAHERAS, Georgios, *Forest fires in Greece. The analysis of the phenomenon affecting both natural and human environment*. The role of sustainable development in controlling fire effects. Dissertação de Mestrado apresentada à Lund University, no âmbito do Programa de Mestrado Internacional em Ciência Ambiental, 2002, p. 4 e ss

Georgios Maheras faz referência, também, à transferência de competência, do *Forest Service* para o *Fire Service*, para combater os incêndios florestais a partir de 1998, que enfatiza o foco no combate às chamas, mas por um órgão que até aquele momento estava mais habituado com o combate de incêndios urbanos.

¹⁰ SAPOUNTZAKI, Kalliopi et. al., «Disconnected policies and actors and the missing role of spatial planning throughout the risk management cycle», in *Nat Hazards*, nº 59, 2011, pp. 1445-1474.

O que se verificava neste contexto era o correspondente a políticas elaboradas consoante um modelo *top down*, isto é, com a concentração de poderes para a elaboração e densificação dos objetivos e medidas a serem concretamente empreendidas nos níveis superiores, como o nacional – portanto, mais distante do território e das particularidades e necessidades desse –, em que os poderes locais e regionais apenas seguem as diretrizes e medidas desenhadas no nível superior, exercendo pouca influência, ante a inexistência de interações significativas a nível vertical, entre as diversas instâncias de poderes.

Aqui, além da concentração de poderes nos níveis superiores tendo os poderes locais como meros executores, aponta-se também como um importante obstáculo a falta de coordenação e troca de influências horizontais, isto é, entre os atores situados no mesmo nível, como resultado de políticas com lacunas de organização, sistematização e consistência na atribuição de poderes.

O problema de políticas desenhadas dessa forma, e especialmente no que tange àquelas que procuram proteger vidas e estruturas contra incêndios florestais, é a falta de conhecimento das particularidades da realidade local que visa regular, bem como a inadequação das decisões político-jurídicas, por não passarem por uma rede de informação que poderia contribuir para a construção de medidas mais adequadas aos resultados que se pretende atingir. O resultado acaba por ser aquele apontado pela doutrina e pelo mencionado relatório: medidas inconsistentes, que não respondem efetivamente os problemas verificados na realidade local e, assim, acabam por ser incapazes de gerir o combate aos incêndios florestais.

1.2. Políticas *bottom up* e o modelo australiano

Em outro giro, na conjuntura australiana, tendo em vista a especificidade das questões que os incêndios florestais convocam, as estratégias de prevenção, gestão e supressão dos fogos rurais são desenhadas pelos estados federados, dispondo o nível nacional de regulamentações que podem vir a ser aplicadas neste âmbito, mas respeitando a classificação do território realizada no âmbito dos estados, como acontece com o *National Construction Code* e a *Australian Standards Construction of Building in Bushfire-Prone Areas* (AS 3959-2009), que versam sobre regras e *standards* de materiais e técnicas de construção tendo em vista os riscos advindos dos incêndios florestais.

Assim, o planeamento e a classificação do uso do solo são realizados pelos estados federados e, no exemplo do estado de *Victoria*, verifica-se também o desenvolvimento de políticas regionais direcionadas à resposta estratégica ao risco de incêndio florestal e, no nível municipal, o direcionamento de mudanças no desenvolvimento urbano tendo em conta os riscos de incêndios florestais.

Observa-se, assim, a utilização da abordagem *bottom up* no desenho das políticas de incêndios florestais, abordagem esta que destaca a contribuição dos níveis locais no desenvolvimento das políticas e no desenho de medidas concretas, inclusivamente por meio de informações aos níveis superiores quanto às particularidades e às necessidades do território.

Destacando a importância de uma abordagem *bottom up* e, sobretudo, colaborativa, a australian sublinha, ainda, consistirem os incêndios florestais uma matéria de gestão partilhada entre os poderes públicos e os cidadãos, que ao realizarem as medidas de prevenção e proteção adequadamente contribuem de forma decisiva para a prevenção dos incêndios e a mitigação dos seus danos.

2. Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR): Pontos cardeais de uma alteração de paradigma na gestão dos incêndios rurais

O *pano de fundo* da promulgação do SGIFR, e inclusive as peças-chave para a promulgação deste diploma, foram propiciados pelos incêndios rurais que atingiram Portugal no ano de 2017, que evidenciou as deficiências do sistema anterior e trouxe a perceção da necessidade de alteração de paradigma na gestão dos incêndios.

Conforme também foi destacado pelos Relatórios da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios de 2017¹¹, essa alteração

¹¹ Destaque-se, aqui, a relevância da elaboração de estudos sobre os incêndios, suas dinâmicas, causas e as ações realizadas na gestão destes eventos para o aprimoramento das políticas de incêndios florestais. A realização de estudos com estes e os correspondentes ajustes na política de incêndios florestais é um dos fatores que ao longo dos anos vêm permitindo o aperfeiçoamento das medidas e estratégias das políticas australianas nessa matéria e, por conseguinte, a maior eficácia destas. Cfr. HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home the safest option during bushfires? Historical evidence for an Australian approach», in *Environmental Hazards*, nº 6, 2005,

essencial consistia na passagem de um sistema até então centrado na supressão dos fogos para um sistema que priorize investimentos e ações de prevenção, compreendendo a importância desta fase na dinâmica dos incêndios e na prevenção de grandes fogos. Corresponde, ainda, a uma gestão que tem em conta a globalidade de interesses incidentes nos incêndios rurais, e não apenas o interesse florestal, como ocorria no Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndio (SNDFCI), cujo regime jurídico foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho.

Especificamente no que tange à distribuição de competências, os relatórios da Comissão Técnica Independente destacaram a importância da distribuição de competências na matéria dos incêndios florestais identificaram questões e falhas institucionais determinantes para as dificuldades enfrentadas nos incêndios de 2017, tanto no que tange à acumulação de competências por um único órgão, como à necessidade de distribuição clara das competências¹² e consoante as aptidões e concretas áreas de intervenção dos diversos atores, e à importância do nível local e das competências a ele atribuídas, em razão da sua proximidade com as populações¹³.

Pouco a pouco, as expressões das lições deixadas pelos incêndios de 2017 e as sugestões dos relatórios das comissões técnicas independentes foram se tornando palpáveis, com a criação de entidades, bem como a expressão de preocupações relacionadas com a boa gestão dos incêndios florestais e, sobretudo, preocupações voltadas às ações de prevenção dos incêndios rurais.

pp. 81-91. E também MUTCH, Robert W. et al., «Protecting lives and property in the Wildland-Urban Interface: Communities in Montana and Southern California Adopt Australian Paradigm», in: *Fire Technology*, n. 47, 2011, pp. 357-377

¹² “Uma boa definição das funções de cada uma das forças e a melhor articulação das suas atividades é fundamental para que a defesa do território rural seja assegurada.”, cfr. COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017, p. 19.

¹³ “A proximidade com as populações e as competências e atribuições alocadas às administrações locais constituem um elemento fundamental que contribui para a minimização dos impactes de catástrofes, designadamente dos incêndios rurais”, cfr. COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017, p. 11.

Assim, o SGIFR vem na sequência de diplomas que já anunciavam a alteração de paradigma da gestão dos incêndios florestais, para um modelo de gestão ativa¹⁴, mas também colaborativa, participativa e de maior proximidade¹⁵, com o envolvimento dos atores locais “*como condição essencial para o sucesso da gestão das áreas protegidas*”¹⁶, com especial destaque para a atuação das autarquias locais e suas associações.

Houve, ainda, o reposicionamento estratégico e operacionalização de órgãos cruciais na gestão florestal, como o ICNF¹⁷, bem como a criação da AGIF (Agência para a Gestão de Incêndios Florestais), foram momentos cruciais para abrir caminho para as mudanças trazidas pelo Decreto-Lei n.º 82/2021 de 13 de outubro, que veio estabelecer o regime jurídico do SGIFR, nomeadamente as mudanças em matéria de distribuição de competências e enfatizar um modelo de governança na gestão dos incêndios florestais, com a necessidade de articulações e colaborações entre as diferentes entidades que compõem o sistema.

Acompanhando os ventos de mudanças, o novo SGIFR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro¹⁸, se preocupou em desenhar um modelo de governança em que se verifique a articulação horizontal entre as instituições, integrando 15 entidades no SGIFR e incluindo como participantes desse sistema os gestores de

¹⁴ Como enuncia a Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2019, de 21 de janeiro.

¹⁵ Aspetos esses destacados pela Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030.

¹⁶ Como destacado pela Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030. A abordagem do envolvimento das comunidades locais e de seus representantes como um pressuposto indispensável para a efetiva prevenção de incêndios é também alvo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/2017, de 2 de novembro.

¹⁷ O reposicionamento do ICNF a que aludimos refere-se especificamente àquele realizado pelo Decreto-Lei n.º 46/2021, de 11 de junho.

¹⁸ O referido diploma veio na sequência do relatório da Comissão Técnica Independente (CTI) sobre os incêndios de 2017, que enfatizou a necessidade de repartição e de definições claras de responsabilidades entre as entidades, bem como a necessidade de integrar os privados na gestão, como partes integrantes do problema e, portanto, também da solução, bem como de diplomas que alteraram as estratégias de gestão dos incêndios florestais e enfatizavam a necessidade de uma gestão ativa, participativa e com o envolvimento de atores locais como “condição essencial para o sucesso de gestão de áreas protegidas”, destacado na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030.

infraestruturas de interesse público, os proprietários ou arrendatários florestais e agrícolas, bem como os proprietários de edifícios.

Contraopondo-se ao modelo anterior, o SGIFR tem o mérito de olhar para a questão dos incêndios rurais em sua globalidade – e não tendo em conta apenas o interesse do bem jurídico florestal, mas considerando também os impactos dos incêndios rurais na interface urbano-florestal e a consequente necessidade de proteção de vidas, casas, estruturas e a proteção de animais.

De facto, o diploma anterior reconhecia que “a defesa da floresta contra incêndios” precisava assumir também duas dimensões, além da defesa da floresta e de seus recursos. No entanto, as ações no âmbito do SNDFCI, e inclusivamente a distribuição de competências realizada por este diploma, perspetivavam a gestão dos incêndios rurais a partir do interesse florestal – como é possível perceber pelo seu próprio nome e de forma mais densa pelo conteúdo do diploma – e, assim também o faziam quanto à proteção de pessoas e de bens, os fazem sob a perspetiva do interesse florestal – note-se que o próprio preâmbulo do DL n.º 124/2006, de 28 de junho, trata a defesa de pessoas e dos bens como uma das vertentes da “estratégia de defesa da floresta”.

Com efeito, a forma de perspetivar a gestão dos incêndios rurais – isto é, a partir do interesse florestal ou tendo em conta a globalidade de interesses que incidem na matéria – repercute diretamente na distribuição de competências, bem com no funcionamento de todo o sistema.

3. Do SNDFCI ao SGIFR: que alterações na distribuição de competência?

Como referimos, o SNDFCI perspetivava a gestão dos incêndios a partir da proteção da floresta contra os incêndios, a partir do interesse florestal, muito embora reconhecesse, em seus considerandos, que a defesa da floresta contra incêndios precisaria assumir duas dimensões: a defesa das pessoas e dos bens, além da defesa da floresta e de seus recursos. Isso não significa a falta de consideração daqueles aspetos e de investimentos na proteção de vidas e bens: ao contrário, como apontou o relatório da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios de julho de 2017, na prática a maioria dos investimentos e as prioridades dos intervenientes estavam centrados na proteção de pessoas e bens.

No entanto, além de os fazerem sob a perspetiva do interesse florestal – note-se que o próprio preâmbulo do DL n.º 124/2006, de 28 de junho, trata a defesa de pessoas e dos bens como uma das vertentes da “estratégia de defesa da floresta” – esse contraste entre a forma como o sistema estava orientado e desenhado e aquilo que de facto se verificava na prática conduziu a “*erros de orientação estratégica e organizacional resultando em deficiências nas duas perspetivas, não se salvaguardando eficazmente os investimentos florestais ou o património natural, e registando-se em simultâneo um número crescente de vítimas e de prejuízos nas infraestruturas e no edificado*”¹⁹.

No que tange à distribuição das competências, a perspetivação da matéria a partir do interesse florestal contribuiu decisivamente para a ineficaz acumulação de competências – também criticada pelo relatório da Comissão Técnica Independente – no âmbito da Autoridade Florestal Nacional, o ICNF I.P. Como já evidencia o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, dedicado à qualificação do SNDFCI, o ICNF detinha uma panóplia de atribuições, acumulando um volume de tarefas que exigia uma capacidade e disponibilidade de recursos que esse não dispunha²⁰.

Ademais, o Decreto-Lei n.º 124/2006 de 28 de junho, com suas alterações até sua revogação, dedicava apenas 5 artigos à distribuição de competências no âmbito do referido sistema, abordando a matéria de forma esparsa ao longo do diploma e referindo-se às tarefas de forma ampla, aludindo, por vezes com pouca clareza e genericamente, a quais instituições eram responsáveis por essas.

O planeamento era desenvolvido a quatro níveis – nacional, regional, municipal e intermunicipal e local. Já as comissões de defesa da floresta estavam presentes em dois níveis – regional, sob a coordenação do responsável regional do ICNF, e municipal, sob a coordenação do presidente da câmara municipal –, como estruturas de articulação,

¹⁹ COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017.

²⁰ COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017, p. 177

planeamento e ação que tinham como missão a coordenação de programas de defesa da floresta e articulavam os organismos de defesa da floresta com competências em matéria de defesa da floresta no âmbito da sua área geográfica. Em ambos os níveis, as comissões colaboravam na divulgação de avisos à população.

Em outro giro, algumas das marcas do SGIFR referem-se, justamente, à (i) perspetivação da gestão dos incêndios florestais integrando os diferentes interesses que incidem na matéria; e (ii) a identificação clara dos atores que integram o sistema de gestão integrada de fogos rurais, e o cuidado de buscar pormenorizar suas respetivas atribuições.

Tal como sucedeu com o diploma anterior, mas agora já em sentido contrário, a perspetiva de gestão dos incêndios adotada propiciou também a identificação das entidades com *expertise* e atribuições no âmbito da gestão dos fogos rurais e, portanto, detentoras também de responsabilidades.

Diante da presença de vários atores, que devem exercer suas atribuições de forma articulada e coordenada – típica de um sistema de governança – e, portanto, com responsabilidades partilhadas, faz-se essencial a identificação pormenorizada das responsabilidades atribuídas a cada um, evitando que haja a diluição de responsabilidades.

Trata-se de uma exigência que decorre do princípio da responsabilidade ou imputação, com vistas a possibilitar a *accountability*, permitindo identificar o responsável por determinada decisão ou comportamento, evidenciado sua dimensão de *traceability*, ou identificabilidade²¹.

Em outro giro, numa perspetiva do próprio agente, a identificação pormenorizada das atribuições de cada ator como desdobramento do princípio da responsabilidade ou imputação contribui para “o reconhecimento de que uma certa decisão sua teve um determinado efeito que lhe é imputado”²².

Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, o SGIFR identifica logo no seu artigo 5.º as 15 entidades que integram o SGIFR. São elas:

²¹ ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica* LXXXIV, 2005, pp. 105-166, p. 147.

²² ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica* LXXXIV, 2005, pp. 105-166, p. 147.

- a) *Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. (AGIF, I. P.);*
- b) *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF I. P.);*
- c) *Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC);*
- d) *Guarda Nacional Republicana (GNR);*
- e) *Polícia de Segurança Pública (PSP);*
- f) *Polícia Judiciária (PJ);*
- g) *Forças Armadas;*
- h) *Direção-Geral do Território (DGT);*
- i) *Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA, I. P.);*
- j) *Direções regionais de Agricultura e Pescas (DRAP);*
- k) *Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV);*
- l) *Comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR);*
- m) *Autarquias locais;*
- n) *Corpos de bombeiros;*
- o) *Organizações de produtores florestais e agrícolas.*

Enfatiza o artigo 5.º, ainda, que os gestores de infraestruturas de interesse público, os proprietários ou arrendatários florestais e agrícolas e os proprietários de edifícios participam no SGIFR.

Assim, identifica-se de forma clara as entidades que integram o sistema, reconhecendo, ainda, como parte integrante dele e dotada de responsabilidades específicas entidades que no diploma anterior seriam, por uma referência até então genérica, responsáveis por algumas tarefas no âmbito da gestão dos fogos rurais. É o caso da divulgação das condições meteorológicas e do índice de risco de incêndio rural. Antes, o artigo 4.º do SINDFCI estabelecia que o índice de risco de incêndio rural era elaborado e divulgado diariamente pela autoridade nacional de meteorologia. Agora, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera é reconhecidamente uma entidade integrante do SGIFR (artigo 5.º, “i”), com atribuições mais claras e específicas (delineadas sobretudo no artigo 13.º).

Ao longo dos 19 artigos que dedica à distribuição de competências – o que já evidencia a sua preocupação com a identificação dos atores que compõem o sistema de gestão integrada de fogos rurais a definição das suas respetivas responsabilidades –, o SGIFR aloca as responsabilidades das entidades públicas de modo mais alinhado ao âmbito de atuação e de especialidade de cada entidade, atendendo ao que o n.º 4 do art. 4.º do SGIFR denomina de *princípio da especialização do*

conhecimento, valorizando aspetos como a qualificação e a capacitação dos recursos a serem utilizados, mas também a alocação e distribuição desses de forma adequada em cada um dos eixos de intervenção desse sistema.

Assim, e em comparação com o sistema anterior, as entidades passam a deter competências mais centradas em sua área de especialização. Por exemplo, algumas competências antes cumuladas no âmbito das responsabilidades do ICNF, como a execução de faixas secundárias de gestão de combustíveis, passam agora a integrar a responsabilidades da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Inclusive no que concerne à fiscalização, o diploma anterior dispunha, no n.º 1 do artigo 37.º apenas que a referida matéria competia à GNR, PSP, Polícia Marítima, ICNF, ANPC, câmaras municipais, polícias municipais e aos vigilantes da natureza. No n.º 2 do citado artigo, mencionada unicamente que *“compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas de proteção civil e das florestas, a definição das orientações no domínio da fiscalização do estabelecido no presente decreto-lei.”*

Em outro giro, o diploma atual atribui poderes de fiscalização às mesmas entidades, mas preocupando-se, já, em definir algumas competências de fiscalização mais específicas²³.

Quanto aos privados, no âmbito da gestão integrada de fogos rurais, o ponto em comum de suas responsabilidades está nos deveres de realizar as ações de gestão de combustíveis nas áreas sujeitas à sua gestão, que possuem intensidades distintas consoante a entidade em causa.

²³ Dispõe, assim, no n.º 2 do artigo 71.º, que compete, em especial:

“a) À GNR, à PSP e à Polícia Marítima, no âmbito das jurisdições respetivas, a fiscalização das disposições relativas à rede de defesa contra incêndios e à realização de atividades condicionadas nos termos da secção ii do capítulo iv (redes de defesa) e das secções ii e iii do capítulo v (uso do fogo; outras atividades sujeitas a condicionamentos);

b) À GNR, à PSP e à Polícia Marítima, no âmbito das jurisdições respetivas, a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas e na rede secundária na envolvente de áreas edificadas;

c) Ao ICNF, I. P., a fiscalização das disposições relativas às redes primária e terciária, às áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível e à realização de atividades condicionadas nos termos das secções ii e iii do capítulo v, em territórios florestais; (uso do fogo; outras atividades sujeitas a condicionamentos – em territórios florestais)

d) Às câmaras municipais, a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas, na rede secundária na envolvente de áreas edificadas, à rede terciária e aos condicionamentos estabelecidos na secção i do capítulo v (condicionamento da edificação).”

Os gestores de infraestruturas de interesse público devem, por exemplo, executar, monitorizar, manter e reportar os trabalhos de gestão de combustível nas infraestruturas e nas faixas de gestão de combustível associadas às suas respetivas estruturas. Devem, ainda, planear as ações de defesa e resposta, de acordo com as diretrizes operacionais nacionais; avaliar os danos nas infraestruturas; atuar na reposição de serviços; e intervencionar as infraestruturas a recuperar.

Já os proprietários e gestores florestais e agrícolas, e suas respetivas organizações possuem o dever de adotar as melhores práticas de autoproteção e de redução de ignições, executar a gestão de combustíveis nos terrenos sob sua gestão, bem como reportar danos aos municípios e participam na recuperação do território.

Por fim, aos proprietários de edifícios, cabe também a adoção das melhores práticas de autoproteção e redução de ignições, execução da gestão de combustível de proteção do edificado, garantindo que no seu exterior não existem depósitos contíguos de material altamente inflamável; a comunicação de danos à câmara municipal territorialmente competente, bem como a participação na recuperação do território.

Não obstante o mérito de sua preocupação com a identificação dos atores, de suas tarefas e responsabilidades, o SGIFR não é muito claro quanto à forma como as entidades realizarão as tarefas a ela atribuídas e, principalmente, como se dará a articulação entre essas entidades. Para além do grande número de entidades envolvidas na gestão dos fogos rurais, algumas tarefas são atribuídas a certas entidades “em articulação” ou “com o apoio” de outras. No entanto, a falta de referências à forma como se dará essa “concertação” deixa a articulação entre as entidades um tanto nebulosa, dificultando a própria visualização concreta do funcionamento do SGIFR. Por exemplo, deve o ICNF e a AGIF apoiar a análise de risco de incêndio rural. Mas exatamente como deve ser dado esse apoio? Deve o ICNF apoiar o comando e controlo da responsabilidade da ANEPC na fase de supressão. Mas como?

Sobre as operações de socorro, fala-se que a GNR apoia as operações de evacuação. Mas não especifica de forma clara a quem, concretamente, cabe a avaliar o risco e evacuar o local.

A clarificação de questões como essas é essencial, tanto para a correta identificação e atribuição das tarefas das respetivas entidades e sobretudo para a responsabilização pelas decisões tomadas e ações

empreendidas. No entanto, o atual SGIFR não esclarece essas questões, que esperamos virem a ser elucidadas ao menos na sua regulamentação²⁴.

De facto, trata-se de um sistema que entrou em vigor muito recentemente e ainda será alvo de regulamentação, que poderá clarificar (e assim esperamos que o faça) essas questões. Se assim não o fizer, a própria clarificação das responsabilidades de cada entidade estará comprometida, dificultando sua *accountability* e dando margem para a diluição de responsabilidades – que é o que se busca evitar num sistema de *governance* com a identificação dos atores e de suas respectivas responsabilidades.

4. A governança do SGIFR

Muito além do que um simples termo, a governança é uma realidade que implica a prossecução do interesse público através de novas formas, menos hierarquizadas e menos autoritárias²⁵, mais participadas, dialogadas e informadas, que dão origem a decisões e ações que se legitimam pela sua qualidade. Tanto o valor do seu processo de formação, como da sua aptidão para atender às demandas sociais de seu tempo – portanto, da sua responsividade e eficácia –, e da qualidade da sua execução, também aqui colaborativa e cooperativa²⁶. Portanto, através do incremento da eficácia e da assertividade dessas²⁷.

²⁴ As preocupações em relação às dificuldades advindas da integração de grande quantidade de entidades no SGIFR e as numerosas e vagas referências às articulações e colaborações entre elas, bem como a expectativa (e sobretudo a necessidade...) da densificação e especificação de como se dará essas articulações e colaborações entre as entidades na regulamentação do SGIFR foi enfatizada em nossa intervenção e também em outras tantas no IV Debate Florestas e Legislação que ocorreu em 2021. No entanto, à data da publicação das atas, um ano após a realização dos debates, a referida regulamentação e especificação dessas atuações conjuntas ainda não se verificou.

²⁵ ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito*, Stvdia Ivridica LXXXIV, 2005, pp. 105-166, p. 111

²⁶ TAVARES DA SILVA, Suzana, “Democracia Transnacional”, in *X Encontro de Professores de Direito Público*, Ana Gouveia MARTINS (Coord.), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2017, pp. 160-185, p. 166.

²⁷ ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito*, Stvdia Ivridica LXXXIV, 2005, pp. 105-166, p. 111.

Um modo de decisão e de governação que busca coordenar os diferentes polos de conhecimento e expertise, dentro ou fora do aparato estatal, que, portanto, é marcado pela *presença de diversos atores*, que se *articulam em rede* – já não de forma hierarquizada ou verticalizada – possibilitando *decisões inervadas pelo conhecimento* – sobretudo o técnico-científico – bem como pela *partilha de competências* e, por conseguinte, de *responsabilidades* por esses agentes²⁸.

Um modelo ou sistema de decisão que, como referimos, demanda a delimitação clara e precisa das atribuições dos atores ou entidades que integram o sistema, a fim de evitar lacunas e falhas na execução das tarefas que lhes são imputadas e, assim, a diluição das responsabilidades comumente partilhadas. Um modelo em que os órgãos administrativos para agir e definir estratégias e políticas concretas exercerão, aqui, um *poder de governança*, de coordenação e articulação das entidades, polos de conhecimento e agentes que contribuam para a definição ou execução das políticas²⁹.

E, ainda, pela forma que se legitima, aponta para uma ação pautada em novos princípios, como o princípio da transparência, o princípio da abertura, o princípio da eficácia e o princípio da democracia participativa³⁰.

Ao estruturar o modelo de governança do SGIFR, o Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, dispõe que esta é realizada pelas comissões de gestão integrada de fogos rurais, responsáveis por cada um dos níveis territoriais, quais sejam, os níveis nacional, regional, sub-regional e municipal. Nos termos do n.º 2 do artigo 25.º, SGIFR, estas comissões constituem “*órgãos de coordenação, que têm como missão*

²⁸ GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009

²⁹ GARCIA, Maria da Glória Dias, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 494.

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Constitucionalismo e a geologia da *good governance*», in “*Branços*” e *Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2ª ed. Almedina, Coimbra, 2017, pp. 325-334, p. 329. Ainda, ao referir-se à boa governação e ao princípio da condução responsável dos assuntos do Estado, Canotilho alude à exigência de um recorte rigoroso dos esquemas procedimentais e organizativos, que envolvem nomeadamente (i) processos de decisão claros a nível das autoridades públicas; (ii) instituições transparentes e responsáveis; (iii) primado do direito na gestão dos recursos (iv) reforço das capacidades, no que diz respeito à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção.

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, assim como programas conexos de entidades públicas e privadas e o respetivo planeamento à sua escala”.

Assim, em relação ao modelo anterior, há o aumento do número desses órgãos para o desenvolvimento do sistema e articulação de entidades que, no âmbito do SNDFCI eram duas, quais sejam, as comissões distritais e municipais, agora passam a ser quatro: as comissões de gestão integrada de fogos rurais de âmbito nacional, regional, sub-regional e municipal.

Muito embora o SGIFR tenha sido impulsionado pela necessidade de reorganização do modelo de governança em que se verificasse maior de articulação horizontal e vertical entre os diversos níveis, concretamente, e a partir do modelo de governança desenhado pelo SGIFR, essa articulação não se dá na mesma medida em todos os níveis, inclusivamente com uma diminuição dos poderes dos níveis locais e de seus contributos para o sistema.

O novo sistema prevê, desde logo, uma certa articulação horizontal e genérica com as comissões de proteção civil, ao dispor, no n.º 3, do artigo 25.º que *“as comissões de gestão integrada de fogos rurais e as comissões de proteção civil territorialmente competentes articulam-se em matéria de prevenção e proteção contra incêndios rurais”.*

Cabe à Comissão Nacional assegurar a governança do SGIFR ao nível nacional, devendo articular a atuação das entidades públicas e privadas com competências ou responsabilidades em matéria de gestão integrada de fogos rurais, promovendo a governação e gestão eficiente do risco; bem como promover e monitorizar o desenvolvimento das ações do Programa Nacional de Ação (PNA).

Interessante notar que o n.º 3 do artigo 26.º traça o que seria ao nível nacional, a articulação horizontal entre a Comissão Nacional e as demais entidades, ao dispor que esta poderá proceder à audição de determinadas entidades ali elencadas³¹ ou *“outras entidades e personalidades a convite do presidente da comissão, nomeadamente nas áreas da agricultura, florestas, caça, ambiente e energia, comunicações e outros*

³¹ São elas: a) *ForestWISE - Laboratório Colaborativo para Gestão Integrada da Floresta e do Fogo*; b) *Organizações de baldios*; c) *Organizações de produtores e proprietários florestais*; e d) *Organizações de agricultores*.

serviços públicos, ou outras entidades com responsabilidade de execução em projetos em curso.”

Muito embora a audição dessas entidades não seja obrigatória (haja vista a utilização do verbo “poder”), a sua menção aqui revela um claro incentivo à audição de entidades e, especialmente, destas entidades na realização das atribuições da Comissão Nacional. O que revela um incentivo robusto à articulação horizontal no exercício das atividades da Comissão Nacional – que também se verifica no n.º 4 do artigo 28.º, quanto à atuação das Comissões Sub-Regionais³².

Já no que toca às Comissões Regionais e às Comissões Municipais, diferentemente do que ocorre com as Comissões Nacionais e Sub-Regionais, não há a menção expressa a entidades que poderão ser ouvidas no exercício de suas atribuições. O que não significa, entretanto, a impossibilidade de fazê-lo, não obstante a ausência de um desenho próprio dessa articulação horizontal ou um incentivo à sua realização, que poderá ter reflexos práticos na atuação concreta destas comissões.

Quanto à articulação vertical entre os níveis de governança territorial, e especialmente ligado aos planos e programas territoriais, a Comissão Nacional participa da elaboração do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), devendo apreciar o referido plano antes da sua aprovação pelo Conselho de Ministros³³, bem como articula-se com a AGIF, I.P. na elaboração do PNA, que serve de base à elaboração dos programas regionais de ação (n.º 2 do artigo 32.º).

Cabe, ainda, à Comissão Nacional dar parecer sobre os programas regionais de ação antes da aprovação destes. Trata-se de parecer não vinculativo, no entanto, a exigência trazida pelo n.º 5 do artigo 33.º, de submissão dos programas regionais de ação – após a sua

³² No âmbito da atuação das Comissões Sub-Regionais, as entidades mencionadas pelo n.º 4 do artigo 28.º são: *a) PJ; b) IP; S. A.; c) IMT, I. P.; d) Organizações de produtores florestais com atividade na região NUTS III que delimita a comissão sub-regional de gestão integrada de fogos rurais; e) Conselhos diretivos das unidades de baldios ou agrupamentos de baldios, quando existam; f) Outras entidades e personalidades a convite do presidente da comissão, nomeadamente nas áreas da agricultura, caça, ambiente ou serviços públicos.*

³³ Consoante dispõe o n.º 5 do artigo 31.º, “O plano nacional de gestão integrada de fogos rurais é elaborado pela AGIF, I.P., em articulação com a comissão nacional de gestão integrada de fogos rurais e aprovado por resolução do Conselho de Ministros”. Essa articulação, pelo que indica a alínea “c)” do n.º 1 do artigo 26.º, consiste na apreciação do PNGIFR após a sua elaboração pela AGIF, I.P.

elaboração, portanto – a parecer do comissão nacional em momento anterior à aprovação do plano regional, revela uma abertura dada pelo SGIFR do exercício de influência da Comissão Nacional no conteúdo dos planos regionais³⁴, que já são orientados pelos documentos estratégicos elaborados no nível nacional, com a participação da Comissão Nacional.

Essa abertura à influência do nível superior nos planos de ação (ou programas de execução, no caso do nível municipal) após a elaboração dos planos ou programas e antes de sua aprovação verifica-se em todos os níveis, na relação da comissão do nível territorial inferior com a comissão de nível territorial superior.

No entanto, como já é possível perceber, trata-se de uma influência exercida maioritariamente “de cima para baixo”, isto é, da comissão situada no nível superior para a situada no nível inferior. Isso porque aquela participa na elaboração dos programas de seus respetivos níveis territoriais que orienta a elaboração dos programas elaborados pelo nível territorial inferior³⁵ e, em seguida, após a elaboração dos programas pelo nível territorial inferior, elabora parecer que, não obstante a sua natureza formalmente não vinculativa, não deixa de poder exercer influência sobre o programa, sobretudo tendo em vista o momento em que ocorre, isto é, após a elaboração desse – possibilitando pareceres que versem sobre uma versão concreta do documento – e antes de sua aprovação, que possibilita a incorporação de eventuais modificações na sua versão final.

De facto, em termos de diálogo ou articulação vertical, esta abertura e o momento em que deve ser proporcionada não constituem, em si, aspetos negativos. Ao contrário, a abertura ao “diálogo” só faz sentido se ocorrer em momento em que esta ainda possa ser incorporada – e, portanto, antes de sua aprovação.

A questão é que não se observa abertura semelhante no desenho do modelo de governança em sentido contrário, isto é, “de baixo para cima”, *bottom up*. A influência que os níveis inferiores exercem sobre os níveis

³⁴ Ressaltando estes aspetos ligados ao diálogo institucional, mas já no âmbito do dever institucional de diálogo na proposta da Constituição Europeia, ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito*, Stvdia Ivridica LXXXIV, 2005, p. 140 e ss.

³⁵ Note-se, a esse respeito, as disposições da Secção III, do Capítulo II do SGIFR (artigos 30.º a 35.º), que versa sobre o planeamento no âmbito deste sistema.

superiores no modelo de governança do SGIFR é diminuta, e expressa-se sobretudo através da composição das comissões, que por incluírem representantes dos níveis locais³⁶, possibilita que estes levem questões e dificuldades verificadas nestes níveis territoriais para serem consideradas no âmbito daquelas comissões.

Fora dessas situações, verifica-se alguma articulação vertical no sentido *bottom up* na relação estabelecida entre as Comissões Sub-Regionais e as Comissões Regionais, uma vez que o n.º 1 do artigo 33.º refere que os programas regionais, para além de converter as ações definidas no PNGIFR em orientações à ação sub-regional e municipal, *devem consolidar, em sentido inverso, as propostas dos programas sub-regionais de ação*³⁷. Há aqui, portanto, a contribuição do nível “inferior” (subregional) para o superior (regional) e sua articulação com o nacional³⁸.

Estes aspetos já permitem perceber que o modelo de governança delineado pelo SGIFR, não obstante esboce e incentive algumas articulações horizontais e inclua algum – ainda que pequeno – contributo do nível inferior para o nível superior, como ocorre com a

³⁶ A esse respeito, note-se que nos termos do n.º 2 do artigo 26.º, a Comissão Nacional é composta, entre outros, pelo presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), o presidente da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e um diretor regional de Agricultura e Pescas. Por sua vez, as Comissões Regionais incluem, em sua composição, um representante de cada uma das entidades intermunicipais territorialmente abrangidas, um representante das organizações de produtores florestais com atividade na região e um representante dos conselhos diretivos das unidades de baldios ou dos agrupamentos de baldios, quando existam, por indicação do presidente da comissão (n.º 3 do artigo 27.º). Já as Comissões Sub-Regionais incluem um representante de cada um dos municípios abrangidos, designado pela respetiva câmara municipal (alínea “k”, n.º 3, do artigo 28.º). As Comissões Municipais, por seu turno, têm em sua composição, entre outros, até dois representantes das freguesias do concelho, a designar pela assembleia municipal.

³⁷ *In verbis*: “O planeamento regional caracteriza-se pela 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.”

³⁸ Nos termos da alínea “b)”, n.º 2 do artigo 27.º, SGIFR. Muito embora o tema da governança e a atuação das comissões toque muitas vezes o tema dos instrumentos de planeamento e com eles se relacione, não nos aprofundaremos nesta temática aqui, que nesta obra será desenvolvida de forma mais profícua no capítulo de autoria de Fernanda Paula Oliveira, tal como também foi feito nos debates que deram origem a esta obra.

consolidação das propostas dos programas sub-regionais de ação nos programas regionais e através da composição das comissões, é um sistema com fortes traços de um modelo de governança *top down*.

Esses traços são reforçados, ainda, pela forma como o nível municipal é tratado no âmbito deste sistema - simplesmente como um nível de execução das diretrizes elaboradas pelos níveis superiores. Basta ver, por exemplo, que o próprio instrumento de planeamento a nível municipal recebe já a designação de *programa municipal de execução*.

Nesse âmbito, o artigo 29.º, dedicado às Comissões Municipais, inicia o seu n.º 1 dispondo que “*a operacionalização do SGIFR à escala municipal é realizada por comissões municipais de gestão integrada de fogos rurais*”. Note-se que o próprio termo utilizado (operacionalização) além de diferir daquele utilizado para qualificar a atuação das demais comissões (isto é, governança) nos seus respetivos níveis de atuação, confere, também, uma conotação de “execução” para a atuação das comissões municipais – e, de certo modo, afasta a governança que poderia se verificar nestes níveis, tanto horizontal como verticalmente, e as contribuições que estas comissões, com base na realidade concreta da qual estão mais próximas, poderiam oferecer para o desenho de estratégias mais amplas.

Essa redução da atuação das comissões municipais também é notória quando confrontamos o atual sistema com o anterior. Neste, a alínea m) do n.º 2 do artigo 3.º-B do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, trazia, por exemplo, a possibilidade de as comissões municipais, quando solicitadas, emitirem parecer sobre os programas nacionais de defesa da floresta³⁹.

Inegavelmente, o nível municipal pouco ou muito pouco pode contribuir para o desenho das estratégias e políticas de gestão dos fogos rurais, de acordo com o desenho do Decreto-Lei n.º 82/2021 de 13 de outubro. Este nível e a atuação destas comissões recebem aqui uma importância diminuta diante do que concretamente poderiam realizar e contribuir, uma vez que, em matéria de incêndios rurais, as contribuições dos níveis locais e mais próximos do território são fundamentais para estratégias e políticas responsivas e eficazes.

³⁹ Note-se, também, que no âmbito das Comissões Municipais o número de representantes das freguesias foi reduzido, de até cinco (alínea “b” do n.º 1 do artigo 3.º-D, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho) para até dois representantes (alínea “b” do n.º 3 do artigo 29.º, do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro).

E a pouca relevância dada ao nível municipal se afasta, também, do que seria ideal ou recomendável em um sistema que se caracterizaria como *bottom up*.

Assim, traduzindo graficamente o modelo de governança delineado pelo SGIFR, temos a seguinte figura:

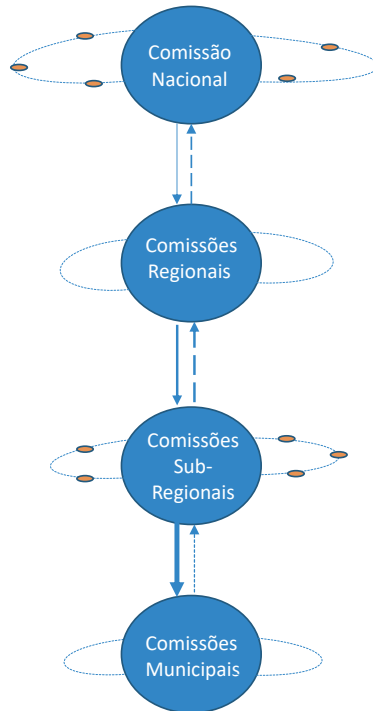


FIGURA 1: Representação gráfica do modelo de governança delineado pelo SGIFR. Figura elaborada pela autora.

Como é possível observar a partir da figura acima e das considerações anteriores, a governança do SGIFR é estruturada em quatro níveis, com o eixo de coordenação dos atores e seus contributos nas Comissões de Gestão Integrada com atuação em cada um dos respectivos níveis, de composição diversificada e que, de acordo com o escopo do SGIFR enfatizado nos considerandos do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, podem articular-se horizontalmente com outros atores aptos a trazer contributos para a sua atuação.

Essa articulação horizontal é mais robusta, entretanto, no nível nacional, diante da disposição do n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei

n.º 82/2021, de 13 de outubro, que estimula a audição de entidades externas e elenca, já, algumas que poderão ser ouvidas. É, também, um pouco mais visível no nível sub-regional, que conta com disposição semelhante no n.º 4 do artigo 28.º do mesmo diploma legal. Nos demais níveis, há a possibilidade de articulação horizontal muito embora não se verifiquem disposições ou incentivos como aqueles.

Por fim, à medida que os planos deixam de ter apenas um caráter estratégico e vão ganhando mais corpo, ou um caráter mais concreto, mais forte é também a influência exercida pelo nível superior, que já incorpora, também, as influências dos outros níveis superiores – e, por isso, a seta que representa a direção da influência exercida “de cima para baixo” vai ficando mais espessa. Em contrapartida, as setas que representam a influência exercida na direção contrária, isto é, do nível mais inferior para os níveis superiores, aparecem já pontilhadas e com espessura mais afinada em razão da pequena influência que pode ser verificada, que se traduz sobretudo através da composição das comissões, à exceção do nível sub-regional para o nível regional, com a mencionada consolidação, no planeamento regional, das propostas dos programas sub-regionais de ação – e, por isso, a seta que representa o sentido da influência é, já, um pouco mais espessa.

5. Conclusões

O tema da distribuição de competências possui grande relevo no desenho de estratégias e de políticas de gestão de fogos rurais, relevando sobretudo a *forma* como os poderes são distribuídos, o valor conferido ao nível local em razão da sua proximidade com os cidadãos e com realidade do território, e a articulação e coordenação dos diferentes agentes que detêm conhecimento e expertise na gestão dos incêndios em suas diferentes fases.

Diante disso, o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais deu grandes e importantes passos na melhor distribuição das tarefas no âmbito da gestão dos fogos rurais, a começar pelo esforço na identificação precisa das entidades que integram o sistema e na maior especificação das suas atribuições.

Contudo, apesar do louvável esforço em pormenorizar as tarefas das entidades, o SGIFR faz diversas referências ao longo do diploma à articulação entre essas. No entanto, não especifica, ou ao menos

clarifica como se dará tal articulação, o que pode trazer dificuldades tanto na orientação das entidades quanto ao que deve ser realizado e o que poderá ser a elas atribuído. Por conseguinte, dificulta a imputação de responsabilidades por decisões e ações realizadas.

Quanto ao modelo de governança em si, este se beneficia do olhar do SGIFR para os fogos rurais, como uma matéria transversal em que incidem diferentes e distintos interesses e, portanto, uma matéria de *gestão integrada*. Assim, a importância dada à articulação horizontal é, sim, valiosa.

Mas ainda há mais a ser feito e pode-se fazer mais. É necessário aprimorar o modelo de governança hoje esboçado no SGIFR, sobretudo no que concerne à (diminuta) relevância conferida ao nível local, que no SGIFR é visto como um nível de execução. Possibilitando que os níveis mais próximos do território efetivamente contribuam com o conhecimento sobre as realidades locais, viabiliza-se o desenho de estratégias, decisões e ações mais assertivas. E abre-se, assim, caminho para um modelo de governança de facto mais próximo de um modelo *bottom up*, mais próximo da realidade e dos cidadãos, e adequado para alcançar uma gestão dos fogos rurais mais responsiva, efetiva, eficaz e capaz de proteger as pessoas, os bens e o bem jurídico florestal.

Bibliografia

- ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica* LXXXIV, 2005, pp. 105-166.
- BENTO-GONÇALVES, António, *Os Incêndios Florestais em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2021.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Constitucionalismo e a geologia da *good governance*», in “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2ª ed. Almedina, Coimbra, 2017, pp. 325-334.
- COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertão, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017.

- COPEES-GERBITZ, Kelsey; HAGERMAN, Shannon M.; DANIELS, Lori D., «Transforming fire governance in British Columbia, Canada: an emerging vision for coexisting with fire», in *Regional Environmental Change*, 22: 48, 2022
- FAO, *Wildland fire management handbook for trainers*, Timo V. Heikkilä, Roy Grönqvist, Mike Jurvélius., Rome, 2010, p. 35, disponível em <https://www.fao.org/3/i1363e/i1363e.pdf>.
- GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009
- GARCIA, Maria da Glória Dias, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007
- HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home the safest option during bushfires? Historical evidence for an Australian approach», in *Environmental Hazards*, nº 6, 2005, pp. 81-91.
- MAHERAS, Georgios, *Forest fires in Greece. The analysis of the phenomenon affecting both natural and human environment*. The role of sustainable development in controlling fire effects. Dissertação de Mestrado apresentada à Lund University, no âmbito do Programa de Mestrado Internacional em Ciência Ambiental, 2002.
- MUTCH, Robert W. *et al.*, «Protecting lives and property in the Wildland-Urban Interface: Communities in Montana and Southern California Adopt Australian Paradigm», in: *Fire Technology*, n. 47, 2011, pp. 357-377
- SAPOUNTZAKI, Kalliopi *et. al.*, «Disconnected policies and actors and the missing role of spatial planning throughout the risk management cycle», in *Nat Hazards*, nº 59, 2011, pp. 1445-1474.
- TAVARES DA SILVA, Suzana, “Democracia Transnacional”, in *X Encontro de Professores de Direito Público*, Ana Gouveia MARTINS (Coord.), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2017, pp. 160-185, p. 166
- VITALI, Karoline, *Legislação Estrangeira Aplicada à Interface Urbano-Florestal na Dual Casa/Envolvente e seu Potencial de Aplicação à Realidade Portuguesa*, Relatório disponível em <<https://adai.pt/houserefuge/resultados/>>, 2021.

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/FOGOSRURAISSGIFR/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 planejamento 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 planejamento (o planejamento 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 caráter 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 planejamento foi reformulada pelo SGIFR, que veio, entre outras coisas, instituir um novo sistema de planejamento 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 planejamento. 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 detecção 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 detecção 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 Detecção 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 emanação 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 *área urbanas a programar* ou, o que é o mesmo, *área 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, excepcionalmente, 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 servidões administrativas 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 mesmos 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 infraestruturização 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.

REDES DE DEFESA DO TERRITÓRIO, EM ESPECIAL AS FAIXAS DE GESTÃO DE COMBUSTÍVEL

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_04)

DULCE LOPES

Faculdade de Direito, Univ Coimbra
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

MIGUEL ALMEIDA

Associação para o Desenvolvimento
da Aerodinâmica Industrial
House-Refuge

1. Redes de Defesa do Território

O artigo 46º do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR, aprovado pelo Decreto-Lei nº 82/2021, de 13 de outubro) elenca as redes de defesa do Território que têm como objetivo infraestruturar o território de acordo com o planeamento de gestão integrada de fogos rurais, para defesa de pessoas, animais e bens, e de gestão do fogo rural.

Estas redes são constituídas pelas:

- a) Rede primária de faixas de gestão de combustível;
- b) Rede secundária de faixas de gestão de combustível;
- c) Rede terciária de faixas de gestão de combustível;
- d) Áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível;
- e) Rede viária florestal;
- f) Rede de pontos de água; e
- g) Rede de vigilância e deteção de incêndios.

Estas redes desempenham um papel complementar entre si na estruturação do território, de modo a que este, nas suas várias dimensões (através da gestão estratégica da carga combustível, associada ao acesso a infraestruturas adequadas de prevenção e combate a incêndios), possa cumprir a sua função de suporte físico às várias medidas de gestão dos fogos rurais.

De entre estas medidas, as que mais impacto têm tido na ocupação do território são as faixas de gestão de combustível situadas em locais que potenciam a prossecução de determinadas funções, onde se procede à modificação da estrutura vertical e/ou horizontal, e à remoção total ou parcial da biomassa, desempenhando várias funções: a) diminuição da superfície percorrida por grandes incêndios, permitindo e facilitando uma intervenção direta de combate ao fogo; b) redução dos efeitos da passagem de incêndios, protegendo de forma passiva vias de comunicação, infraestruturas e equipamentos sociais, zonas edificadas e formações florestais e agrícolas de valor especial e; c) isolamento de potenciais focos de ignição de incêndios (artigo 47º, nº 1 e 2).

E dizemos que são aquelas que mais impacto territorial têm tido, não apenas pela sua extensão – algo a que aludiremos *infra* –, como pela circunstância de nelas ser investida a maioria dos recursos públicos e privados, seja quanto à própria gestão de combustível (i.e., ao cumprimento direto das exigências legais ou à sua execução coerciva), seja quanto à fiscalização do cumprimento daquelas obrigações e tramitação dos respetivos processos contraordenacionais¹.

E, em qualquer daquelas redes, dado o seu interesse público, são previstas servidões de utilidade pública (artigo 56º), que visam assegurar, que mesmo sem ou contra a colaboração dos proprietários², os objetivos públicos (gestão de combustível, criação de mosaicos de combustível, criação e acesso a redes de água e postos de vigia) são assegurados.

¹ A monitorização destas faixas de gestão de combustível deveria igualmente requerer investimento suficiente e adequado, o que, porém, não tem, a nosso ver, sido o caso. Cf., sobre os desafios desta monitorização, Marta Ferreira, Sandra Oliveira e Raffaello Bergonse, Monitorização das Redes de Faixas e Mosaicos de Gestão de Combustível com Recurso a Detecção Remota e Índices de Vegetação, XIII Congresso Da Geografia Portuguesa, Coimbra, 18 e 19 de novembro 2021, disponível em https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/53537/1/Ferreira_Oliveira_Bergonse_ACGP_2022.pdf.

² Se houver esta colaboração, as obrigações podem ser reguladas por acordo, como resulta do nº 2 do artigo 56º.

2. Tipos de Faixas de Gestão de Combustível

No que se refere às faixas primárias de gestão de combustível, estas são definidas nos programas regionais de ação de gestão integrada de fogos rurais, tendo de ser obrigatoriamente integradas nos programas sub-regionais de ação. Deverão ter uma largura padrão de 126m e compartimentam áreas que devem, preferencialmente, possuir entre 500 e 10 000ha, configurando grandes áreas, usualmente lineares e que visam apoiar na supressão de incêndios de grande dimensão criando oportunidades de combate ao fogo.

É o ICNF, I. P., a entidade responsável pela execução e monitorização da rede primária de faixas de gestão de combustível, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 53º (possibilidade de delegação no município, entidade intermunicipal, em entidade do setor empresarial do Estado ou em entidade do setor empresarial local, mediante acordo). Esta definição de competências é bem-vinda na medida em que, no âmbito de vigência do anterior Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (SNDFCI), discutia-se quem teria a responsabilidade de execução destas áreas (sobretudo quando elas incidissem no âmbito de projetos de arborização ou rearborização). Hoje é claro que, dados os interesses públicos envolvidos, a responsabilidade é pública e estadual, apenas podendo esta responsabilidade ser delegada nos municípios e outras entidades, mas unicamente mediante a celebração de acordo interadministrativo, não se tratando, por isso, de uma qualquer forma de transferência legal de competências³.

Quanto à questão de como assegurar aquela execução em terreno de privados, o artigo 56º, n.º 1, a), dá uma resposta: a do recurso a servidões e de posse administrativa. O que significa que os proprietários estão obrigados a dar acesso aos seus terrenos e a tolerar as intervenções da Administração Pública, sendo que, caso as mesmas provoquem danos (por exemplo, porque a localização da faixa primária de gestão de combustível incide sobre uma área que se encontrava a ser aproveitada para fins económicos – por exemplo para um projeto de arborização

³ Não se trata, por isso, de uma delegação de competências que possa ser imposta aos Municípios ou outras entidades sem a sua concordância, concordância esta que deve alargar-se aos pressupostos, designadamente financeiros para assunção daquelas competências.

em que as árvores tenham de ser cortadas)⁴ serão indemnizáveis nos termos previstos para as servidões por utilidade pública.

Em última linha, o próprio legislador deixa aberta, dada a necessidade pública imperiosa de definição e execução desta rede primária de faixas de gestão de combustível, de se recorrer ao instituto das expropriações.

A rede secundária de faixas de gestão de combustível tem como funções essenciais a redução dos efeitos da passagem de incêndios, protegendo de forma passiva vias de comunicação, infraestruturas e equipamentos sociais, zonas edificadas e formações florestais e agrícolas de valor especial e o isolamento de potenciais focos de ignição de incêndios (artigo 49º, nº 1, em articulação com as alíneas b) e c) do nº 2 do artigo 47º do SGIFR).

O especial relevo destas faixas no âmbito jurídico prende-se com a sua refração no direito de propriedade, já que legalmente é dever dos proprietários e gestores florestais e agrícolas, e suas organizações, executar a gestão de combustível nas áreas sob sua gestão [artigo 21º, alínea c) do SGIFR].

Isto significa que, nestas faixas, a sua execução (i.e., a concretização de operações de gestão de combustível) é da responsabilidade de entidades públicas e privadas em função da especial relação que têm com um prédio, precisamente aquele que se encontra onerado com aquela obrigação. Trata-se, assim, de um vínculo de natureza real que onera o prédio (conformando o seu estatuto jurídico-real) e em virtude do qual o seu administrador (que nem sempre coincidirá com o respetivo proprietário) terá de cumprir prestações positivas e periódicas (a gestão de combustível) em benefício de um interesse público geral (o de diminuição do risco e perigosidade de incêndio numa área mais ou menos

⁴ Como refere o artigo 47º, nº 7 “As ações e projetos de arborização ou rearborização devem respeitar as faixas de gestão de combustível e as áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível previstas no presente artigo”. Note-se que nem sempre estas áreas terão de implicar uma remoção inevitável do combustível, uma vez que é possível que se admita outra ocupação compatível nessas áreas (bem como nas áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível) através de manutenção e plantação de espécies que possam cumprir as funções assinadas àquelas áreas. Neste caso, a servidão imposta, terá como objeto não a remoção de combustível, mas a sua substituição por outro tipo de vegetação. Podem igualmente estas áreas ser incluídas em áreas integradas de gestão de paisagem em áreas de áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS).

delimitada, para defesa de pessoas e bens). Por isso, estas são também as faixas que mais interesse técnico e jurídico têm merecido, uma vez que “qualquer pessoa” – independentemente de ter especiais conhecimentos na área, de ser uma entidade empresarial ou pessoa singular, de ser um ente público ou privado, de ter condições financeiras ou não – pode ter a obrigação de concretizar a gestão de combustível em certas áreas (onde), de certa forma (como) e em certo tempo (quando), sempre que o prédio que administra intercede a rede secundária.

E por isso também o legislador impõe nestes casos uma servidão administrativa, já que os proprietários têm o dever de facultar aos terceiros responsáveis pela execução dos deveres de gestão de combustível (sejam eles entidades privadas ou públicas), nos termos previstos nos nº 4 e 5 do artigo 49º, o acesso aos terrenos necessários para o efeito, mediante notificação com antecedência

Já as faixas terciárias de gestão de combustível são de interesse local e mais limitadas em termos de escopo, sendo constituídas pelas redes viária, divisional e outras infraestruturas das unidades locais de gestão florestal ou agroflorestal, sendo definidas nos instrumentos de gestão florestal (artigo 51º). Ou seja, remete-se aqui para instrumentos tais como os planos de gestão florestal, de modo a que, internamente a estes, também sejam tomadas em consideração os objetivos do SGIFR, em particular através de “medidas de silvicultura e de infraestruturização de territórios rurais que garantam a descontinuidade horizontal e vertical dos combustíveis florestais e a alternância de parcelas com distinta inflamabilidade e combustibilidade, no âmbito das orientações de planeamento, com os objetivos de diminuir a perigosidade de incêndio rural e de garantir a máxima resistência da vegetação à passagem do fogo” (artigo 44º, nº 1). Não há, contudo, uma obrigatoriedade estrita da constituição destas redes terciárias, nem a elas estão associadas servidões públicas, já que a sua constituição e efeitos serão definidos por instrumentos que não são regulados diretamente pelo SGIFR.

3. Em especial, as faixas secundárias de gestão de combustível

3.1. Regime Jurídico Aplicável

Uma das primeiras questões que se colocou com a entrada vigor do SGIFR prendia-se (e prende-se) com a determinação do regime legal

aplicável à gestão de combustível, uma vez que o artigo 79º daquele diploma refere que os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios em vigor produzem efeitos até 31 de dezembro de 2024 (nº 1), aditando o nº 4 que “Enquanto se mantiverem em vigor os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios, nos termos dos nº 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” (disposições estas sobre servidões administrativas e execução da gestão de combustível).

Assim, na maioria dos municípios, e quanto às regras de gestão de combustível, mantêm-se ainda a vigência do SNUFCI (artigo 15º), pelo que será nos termos desta lei e do definido no Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) que se procederá à gestão de combustível.

Já quanto aos municípios que não têm PMDFCI em vigor – e que são ainda alguns – e sempre que o Orçamento de Estado para o ano subsequente não alargue a gestão de combustível com base em regras especiais (como tem sido a regra), aplicar-se-á o SGIFR.

Neste caso, ainda que se refira, nos termos do artigo 49º, nº 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que os deveres de gestão de combustível relativos à rede secundária de faixas de gestão de combustível são objeto de definição espacial nos programas sub-regionais, não há que esquecer que o que a lei permite que estes programas façam é apenas o de flexibilizar fundamentadamente a largura das faixas (para mais ou para menos, até 50%, ou admitir ocupações compatíveis) e o de programar algumas intervenções públicas, mas não o de ter um efeito que possa alterar de forma substancial o regime legal, que identifica de forma clara os pontos de referência a que se ligam as obrigações de gestão de combustível. Assim, como já avançámos, a definição espacial nos programas sub-regionais da rede secundária de faixas de gestão de combustível não terá efeitos constitutivos, uma vez que a dimensão das faixas (salvo as possibilidades da sua flexibilização) e a sua obrigação de gestão decorrem de forma clara, precisa e incondicionada do disposto nos nº 4 a 7 do artigo 49º, sendo aquele programa sub-regional em regra um mero repositório das mesmas e da sua publicação e publicitação. Como, aliás, também o será a recolha destas

faixas secundárias de gestão de combustível (e respetivas servidões) na planta de condicionantes dos planos diretores municipais [artigo 17º, nº 1, alínea s) do SGIFR]. Em ambos os casos estamos a referir-nos a instrumentos que apenas reconhecem a vinculação a uma obrigação que decorre, quanto a certas entidades e a certos espaços, diretamente da lei. Nem se compreenderia que o legislador tivesse feito a opção para definir espacialmente aquelas faixas, para depois de nada valerem sem um programa sub-regional que as marcasse “no terreno”. Da mesma forma, se assim fosse, quando houvesse uma nova construção ou a abertura de uma via (ou o encerramento de outra) teria de se esperar pela sua inclusão (ou exclusão) no programa sub-regional e a sua publicação para que aquelas obrigações fossem aplicáveis e exigíveis (ou deixassem de o ser). Nada disto faz sentido, tendo em consideração a relação que deve interceder entre a lei e os regulamentos dos planos e programas que a executam e que, naturalmente, não podem inviabilizar, postergar ou subverter os efeitos por aquela pretendidos.

Contudo, consideramos que, de momento, sempre que se aplique o SGIFR a certos municípios, não existe enquadramento legal suficiente para que se possa concretizar, nestes casos (municípios sem PMD-FCI), as obrigações de gestão de combustível e, bem assim o desencadeamento de procedimentos contraordenacionais, uma vez que há um elemento em falta no SGIFR: a definição dos *tempus* para a execução das obrigações de gestão de combustível.

Refere o nº 12 do artigo 49º que o “prazo de execução dos trabalhos definidos nos nºs 4 a 7 é definido por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da proteção civil e das florestas, ouvidas a AGIF, I. P., e a IP, S. A., podendo ser diferenciado ao nível regional”, diploma que ainda não foi aprovado e sem o qual não se sabe quando levar a cabo aquelas operações de gestão de combustível. Terá, portanto, de haver uma ligação entre aquele despacho e os programas sub-regionais, bem como os programas municipais de execução (PME) de modo a clarificar as responsabilidades de gestão de combustível por área, por exemplo que o despacho refira que apenas nos anos em que os programas indiquem certas áreas como prioritárias exista tal obrigação de gestão (como, aliás, o parece admitir inequivocamente o artigo 50º, nº 2 do SGIFR).

Em qualquer caso, sem a definição de qualquer prazo temporal (para o qual o artigo 49º, nº 12 inequivocamente aponta, pelo que não

se poderá dizer que “em qualquer momento do ano” exista obrigação de gestão de combustível), não estão cumpridos os pressupostos (onde, quem, quando) para que sequer se possa considerar existir uma obrigação legal perfeita e exigível aos seus destinatários.

3.2. Gestão de Combustível e Condicionamentos à Edificação

Uma das questões preliminares que se suscitam propósito das faixas de gestão de combustível prende-se com a diferença entre esta matéria e a dos condicionamentos à edificação. Sumariamente, as faixas de gestão de combustível secundárias visam proteger os usos urbanísticos *preexistentes* (mais precisamente, pessoas, animais e bens) pela introdução de restrições à ocupação do solo (no que se refere ao seu coberto vegetal), de modo a minimizar a perigosidade na área⁵; já os condicionamentos à edificação visam eliminar ou mitigar esta perigosidade ao introduzirem limites (absolutos ou relativos) *à concretização de operações urbanísticas* (portanto, as intervenções que não existem, antes se pretendem concretizar).

Os condicionamentos à edificação dentro e fora de áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS) limitam, portanto, a concretização de operações urbanísticas em solo rústico (com exceção de aglomerados rurais); já a existência de faixas de gestão de combustível não limita a edificação, mas é uma decorrência desta (seja ela legal ou ilegal, pois em causa está a proteção de bens jurídicos individuais e não a tutela da legalidade urbanística) também em terrenos com características rústicas⁶.

⁵ Por isso se aplicam a quaisquer edifícios, ainda que ilegais, posto que tenham valor económico, pessoal ou familiar (o que explica as exceções relativas às obras de escassa relevância urbanística e aos anexos, por se entender que estes usos não têm autonomia própria para serem defendidos *per se*). Para mais desenvolvimentos, cf. Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Florestas: Algumas Questões Jurídicas*, 2.^a ed, Coimbra, 2023.

⁶ De referir que, nos termos do SNDFCI, cabe aos regulamentos municipais definir as regras decorrentes das medidas de defesa estabelecidas nos PMDFCI para as áreas edificadas consolidadas, correspondentes a áreas de concentração de edificações em solo urbano e aglomerados rurais (artigo 16º, nº 12); o mesmo sucedendo no âmbito do SGIFR no interior das áreas edificadas (artigo 49º, nº 9), vistas agora como “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

Ainda assim, notamos alguma confusão entre as exigências que resultariam dos condicionamentos à edificação e os que decorrem da imposição de faixas de gestão de combustível, pois temos visto que, nalguns casos, se entende que “para não onerar terceiros” com novas faixas de gestão de combustível, elas devem ser inseridas dentro do terreno objeto da operação urbanística. Ora, a imposição de uma faixa de gestão “para o interior dos terrenos” objeto da operação urbanística apenas surge no âmbito dos condicionamentos à edificação e não das regras sobre gestão de combustível.

De facto, é apenas no âmbito dos artigos 60º e 61º que se tenta proceder a uma coincidência – ainda que, nem sequer aqui, integral – entre a faixa de gestão de combustível (a garantir e manter) e o distanciamento à estrema.

A situação mais evidente desta equivalência – que tem como objetivo evitar a produção de novos ónus de gestão de combustível relativamente a proprietários de terrenos contíguos em virtude do licenciamento *ex novo* de edificações – é a do artigo 61º, nº 1, que erige como critérios para a viabilização de operações fora de APPS, a “*a) Adoção pelo interessado de uma faixa de gestão de combustível com a largura de 50 m em redor do edifício ou conjunto de edifícios*” coincidentemente com o “*b) Afastamento à estrema do prédio, ou à estrema de prédio confinante pertencente ao mesmo proprietário, nunca inferior a 50 m*”.

Veja-se ainda o artigo 61º, nº 3, em que se admite que para algumas atividades (tipicamente caracterizadas como compatíveis com solo rústico) se reduza até a um mínimo de 10m a largura da faixa prevista nas alíneas a) e b) do nº 1 do mesmo artigo, i. e., reduzindo-se tanto o distanciamento à estrema como a faixa de gestão que serão, assim, coincidentes, desde que verificadas as restantes condições previstas no mesmo número e obtido parecer favorável da comissão municipal de gestão integrada de fogos rurais.

No entanto, nem neste âmbito a “interioridade”, ou seja, a exigência que a faixa de gestão de combustível seja interior à estrema do prédio objeto da operação, é absoluta, como é evidenciado, em especial, pelo artigo 60º, nº 2, alínea b), que tenta essa coincidência, para dela abdicar em situações de impossibilidade absoluta [caso em que a

poligonal fechada, encerrando a menor área possível, que englobe cada conjunto de edifícios, a qual corresponde à interface de áreas edificadas” [artigo 3º, nº 1, alínea b)].

faixa de gestão de combustível, a adotar e manter pelo interessado, se espalhará por terrenos de terceiros]; e pelo artigo 60º, nº 2, alínea d), que abdica à partida dessa coincidência, mas impondo uma faixa de gestão de combustível de 100m a garantir pelo interessado (também em terrenos de terceiros).

Ou seja, nem sempre, mesmo nos condicionamentos à edificação, existe coincidência entre a área da operação e a faixa (interna) de gestão de combustível, pelo que não há um princípio geral nesse sentido.

Já no âmbito do artigo 15º do SNDFCI (e também do artigo 49º do SGIFR) esta pretensa coincidência de “áreas” produzida em nome de um suposto “princípio de não transferir para terceiros o ónus da gestão de combustível”, não existe e nunca existiu. O que o legislador pretende é assegurar a existência *tout court* dessa faixa, sendo os responsáveis pela sua garantia entidades diferenciadas, de acordo com a caracterização das situações a tutelar.

Por isso mesmo, uma das consequências resultantes do estabelecimento de faixas de gestão de combustível passa pela necessidade de facultar os necessários acessos às entidades responsáveis pelos trabalhos de gestão de combustível, quaisquer que estas sejam [artigo 15º, nº 15 do SNDFCI e artigo 56º, nº 1, alínea b) do SGIFR]. Obrigadas primariamente à gestão de combustível serão, em geral (ainda que cada diploma legal tenha as suas próprias especificidades):

- as entidades responsáveis pelas infraestruturas públicas adjacentes, mesmo que os terrenos sejam de terceiros, o que é usualmente o caso, já que tipicamente a construção da infraestrutura apenas determinou a imposição de servidões e não a expropriação das áreas não necessárias para a sua implantação (artigo 15º, nº 1 do SNDFCI e artigo 49º, nº 4 do SGIFR);
- os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços/territórios rurais na faixa (de 50m ou 10m) o que significa que esta faixa onera todos os proprietários do prédio e/ou terceiros num raio a partir da alvenaria exterior daquele edifício e não apenas o proprietário da edificação (artigo 15º, nº 2 do SNDFCI e artigo 49º, nº 7 do SGIFR);
- os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos inseridos na faixa de 100m a partir do limite mais próximo de aglomerados populacionais/

áreas edificadas confinantes com espaços florestais, o que onera predominantemente terceiros - titulares das áreas periurbanas e rústicas – e não os titulares de prédios urbanos inseridos naquele aglomerado e que se pretende proteger (artigo 15º, nº 11 do SNDFCI e artigo 49º, nº 6 do SGIFR); ou

- as entidades gestoras dos terrenos situados na faixa envolvente de 100m a certas atividades económicas específicas como parques de campismo, parques e polígonos industriais, plataformas de logística ou aterros sanitários, o que significa que são aquelas entidades que farão a gestão de combustível em terrenos de terceiros que, para o efeito, lhes deverão dar o devido acesso (artigo 15º, nº 13 do SNDFCI e artigo 49º, nº 5 do SGIFR).

3.3. Modalidades de Faixas de Gestão de Combustível

Do referido no ponto anterior percebe-se que há um conjunto amplo de modalidades de faixas de gestão de combustível previstas tanto no SNDFCI, como no SGIFR, dependendo da função específica que desempenham (defesa de infraestruturas, edifícios isolados, áreas edificadas, atividades económicas, etc.), das regras que se lhe aplicam (perímetros) e das entidades responsáveis pela gestão.

Como este artigo se debruça especificamente sobre o SGIFR, incluímos de seguida quadros que sistematizam as faixas aplicáveis (e que, *grosso modo*, ainda que não totalmente, seguem o modelo já adotado pelo SNDFCI):

Tipo	Regra	Responsável
Rede rodoviária	10 m limites exteriores da faixa de rodagem	entidades responsáveis pelas infraestruturas
Rede ferroviária em exploração	10 m a partir dos carris externos	entidades responsáveis pelas infraestruturas
linhas de transporte e distribuição de energia elétrica em muito alta tensão e em alta tensão	faixa correspondente à projeção vertical dos cabos condutores exteriores + de uma faixa de largura de 10 m para cada um dos lados	entidades responsáveis pelas infraestruturas

(continua)

(continuação)

Tipo	Regra	Responsável
linhas de distribuição de energia elétrica em média tensão	faixa correspondente à projeção vertical dos cabos condutores exteriores + uma faixa de largura de 7 m para cada um dos lados	entidades responsáveis pelas infraestruturas
linhas de distribuição de energia elétrica em baixa tensão, com cabos condutores sem isolamento elétrico	faixa de largura não inferior a 3 m para cada um dos lados da projeção vertical do cabo condutor	entidades responsáveis pelas infraestruturas
rede de transporte de gás e de produtos petrolíferos	7 m a partir do eixo da conduta para cada um dos lados	entidades responsáveis pelas infraestruturas
locais de instalação de infraestruturas de suporte ao SIRESP	Faixa envolvente com largura de 7 metros	entidades responsáveis pelas infraestruturas

Tipo	Regra	Responsável
parques de campismo e caravanismo, estabelecimentos hoteleiros, áreas de localização empresarial, estabelecimentos industriais, estabelecimentos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 150/2015, postos de abastecimento de combustíveis, plataformas de logística, instalações de produção e armazenamento de energia elétrica ou de gás e aterros sanitários	faixa envolvente com uma largura padrão de 100 m	as entidades gestoras ou, na falta destas, os proprietários das instalações (já não o município)
envolvente das áreas edificadas, quando confinante com territórios florestais	faixa envolvente com largura padrão de 100 m a partir da interface de áreas edificadas	proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, aí detenham terrenos

(continua)

(continuação)

Tipo	Regra	Responsável
Edifícios que estejam a ser utilizados para habitação ou atividades económicas, caso a faixa de 50 m abranja terrenos florestais	Largura padrão de 50 m, medida a partir da alvenaria exterior do edifício	Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos na faixa (de 50 m)
Edifícios que estejam a ser utilizados para habitação ou atividades económicas, caso a faixa abranja terrenos agrícolas	Largura padrão de 10 m, medida a partir da alvenaria exterior do edifício	Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos na faixa

A determinação das condições de gestão de combustível, em especial da área a intervenção, nem sempre resulta clara destas disposições, sendo bastante frequentes dúvidas sobre a extensão daquela obrigação.

Sem pretensão de exaustividade, pergunta-se o que se entende por instalações de produção e armazenamento de energia elétrica ou de gás (uma das inovações do SGIFR) e se devem ser consideradas para efeito de delimitação das faixas da rede secundária também as torres eólicas, por exemplo (algo a que respondemos afirmativamente, na ausência de distinção legal); a partir de que limite se deve considerar a gestão de combustível à volta de postos de combustível ou de outros usos previstos no artigo 47º, n.º 5 (entendendo nós que, tratando-se de usos complexos, deve partir-se do limite da área afeta àquele uso, abrangendo o conjunto dos elementos que o constituem (edifícios, locais de estacionamento, áreas de abastecimento e carregamento, depósitos exteriores ou subterrâneos, mas sem incluir vias de acesso ou meros logradouros); bem como o que se deve considerar como territórios florestais ou agrícolas para efeitos da determinação da largura padrão da gestão de combustível à volta de áreas edificadas ou de edifícios. Neste caso, haverá que aferir se dos dados decorrentes dos vários repositórios técnicos mencionados nas definições do SGIFR [Inventário Florestal Nacional e Carta de Uso e Ocupação de Solo de Portugal, cf. alíneas p) e q) do n.º 1 do artigo 3º do SGIFR] ou da prova trazida para o

processo sobre o uso efetivo e estável do território, o território tem ou não as características de florestal.

3.4. Interseção das Faixas de Gestão de Combustível

É fácil perceber, em face da pluralidade de faixas de gestão de combustível, que as mesmas frequentemente se interseitam, i.e., se sobrepõem. Nestes casos importa aferir, para que se possa garantir uma real gestão daquela área, quem terá, afinal, o dever de execução. Enquanto o SNDFCI apenas se debruçava parcialmente sobre esta questão (artigo 15º, nº 14), o SGIFR contém uma regulamentação mais densa, mas ainda assim difícil de concretizar. As regras são essencialmente as seguintes: no caso de a área em comum ou coincidente ser da mesma natureza, a área é dividida “por igual” (o que carecerá de ser determinado pelas entidades obrigadas à gestão, sob pena de se correr o risco de haver áreas sem que essa ocorra, caso em que ambas terão infringido a sua obrigação legal); no caso em que trate de faixas de gestão de combustível relativas à envolvente de áreas edificadas ou a edifícios, as obrigações mais específicas relativas a infraestruturas ou atividades económicas (estabelecimentos e equipamentos) com elas coincidentes e previstas no nº 4 e 5 do artigo 47º prevalecem integralmente sobre aquelas. Entre estes dois números, as obrigações de gestão de combustível das entidades gestoras de parques de campismo e caravanismo, etc., prevalecem integralmente – no espaço de coincidência – sobre as obrigações das entidades gestoras de infraestruturas.

De notar, por último que as entidades responsáveis por faixas de gestão de combustível da rede secundária executam os trabalhos de gestão de combustível em toda a área da sua responsabilidade, quando estas interseitam faixas de gestão de combustível da rede primária, não ficando desoneradas de o fazer por, como vimos já, a obrigação de execução destas últimas ser do ICNE, I.P. [alínea e) do nº 2 do artigo 50º]. Contudo, veja-se que o tipo de gestão de combustível em ambas as faixas pode ser bastante diferenciado, pelo que as entidades responsáveis por faixas de gestão de combustível da rede secundária apenas têm de fazer a gestão que lhes compete (de acordo com os critérios técnicos de espaçamento e outros aplicáveis), não tendo – se for o caso – de proceder a uma total gestão do combustível na área coincidente com faixas de gestão de combustível da rede primária.

3.5. Incumprimento da Execução de Faixas de Gestão de Combustível

Coloca-se seguidamente a questão de saber o que fazer no caso de a entidade obrigada à gestão de combustível não cumprir esta sua obrigação (ou não a cumprir de acordo com os critérios aplicáveis). Seria simples dizer que haveria lugar à aplicação de sanções contraordenacionais e que esta solução seria suficiente para garantir uma “adesão” ao cumprimento daquelas obrigações. Contudo, mesmo nesta dimensão, que será objeto de um contributo específico neste livro, da autoria de Sónia Fidalgo, muitos problemas se suscitam: alguns deles relacionados com a falta de conhecimento dos proprietários e entidades gestoras (se as houver, dado o elevado número de terrenos ao abandono); outros relacionados com algumas falhas ao nível do levantamento dos autos de notícia e de tramitação dos procedimentos contraordenacionais; outros ainda relacionados com a própria dificuldade em aplicar os critérios jurídicos e técnicos de gestão de combustível.

Mas, mais do que sanções, o SGIFR (numa dimensão que é acentuada face ao anterior SNDFCI) pretende promover a efetiva execução daquelas operações de gestão de combustível.

Assim, prevê que sempre que os proprietários e gestores de terrenos se oponham à execução dos trabalhos de gestão de combustível por parte dos obrigados a fazê-lo, passam aqueles a ser responsáveis pela execução dos trabalhos em causa (artigo 57º, nº 2, do SGIFR). Isto significa essencialmente que, notificados para o efeito⁷, e não permitindo

⁷ Como se viu já, é possível que entidades tenham de fazer gestão de combustível em terrenos de que são proprietários ou gestores, caso em que têm de notificar aqueles proprietários ou titulares de outros direitos registados com antecedência mínima de 10 dias úteis relativamente à data prevista da intervenção ou do início desta.

O conteúdo desta notificação encontra-se previsto no artigo 57º, nº 3 do SGIFR, incluindo: “a) O período previsto para a execução dos trabalhos; b) A possibilidade de recolha do material lenhoso com valor comercial resultante da operação de gestão de combustível; c) O período para recolha do material lenhoso com valor comercial resultante da operação de gestão de combustível, que deve ter a duração mínima de sete dias após a conclusão da operação; d) A advertência de que: i) Na falta de recolha dos produtos florestais resultantes da operação de gestão de combustível dentro do prazo a que se refere a alínea anterior, os mesmos são removidos e apropriados pela entidade responsável pela gestão do combustível; ii) Em caso de oposição à execução dos trabalhos de gestão de combustível objeto da notificação, a execução desses trabalhos é exigível ao proprietário, sem prejuízo da contraordenação a que haja lugar”.

Idêntica exigência resultava já do SNDFCI que referia “aviso a afixar no local dos trabalhos” (que parece apelar para o modelo de notificação edital), enquanto que

a execução das operações de gestão de combustível, passam aqueles a ser responsáveis pela execução dos trabalhos em causa, no prazo indicado para o efeito em intimação a dirigir pela GNR, após participação da entidade legalmente responsável pela gestão do combustível.

No caso em que os obrigados não executem os trabalhos pelos quais são responsáveis, para além de sanções contraordenacionais ou outras aplicáveis, haverá lugar à execução coerciva urgente pelo município nos termos dos artigos 49º, nº 10 e 58º do SGIFR (que vem regular de forma mais exaustiva e precisa os moldes desta execução, por comparação com o disposto no SNDFCI)⁸. Nos termos do nº 13 do artigo 49º, a execução coerciva “deve ser realizada no prazo máximo de 30 dias, no caso de terrenos classificados na carta de perigosidade de incêndio rural com perigosidade de incêndio rural «alta» ou «muito alta», ou de 60 dias, no caso de terrenos com perigosidade de incêndio rural inferior àquelas”. Estas imposições de execução – a título subsidiário – da gestão do combustível aos municípios, não são acompanhadas de sanções contraordenacionais, a nosso ver bem, uma vez que se trata de um esforço adicional que deveria ser devida e equitativamente compensado aos municípios (não só através de empréstimos, mas de efetiva comparticipação estatal), muitos deles já grandemente onerados com a execução de faixas de gestão de combustível de responsabilidade própria, devendo ter a possibilidade – pelo menos quanto aos termos da execução coerciva – de definir quais as situações que, em termos de avaliação de risco, exigem a sua urgente intervenção.

3.6. Flexibilização das Faixas de Gestão de Combustível

No que se refere à regulamentação das faixas secundárias de gestão de combustível e ao tipo de gestão que nelas deve ser feita, foram estabelecidos critérios para a gestão de combustíveis no âmbito das

o SGIFR refere “notificação”. Ora, tal parece querer imprimir uma maior exigência quanto à cognoscibilidade do conteúdo da servidão por parte dos afetados. Assim, quando aplicável o SGIFR, a notificação terá de ser feita à luz do disposto no Código do Procedimento Administrativo (artigo 112º), sendo que a notificação por edital está reservada para as situações em que os notificandos sejam incertos ou de paradeiro desconhecido, sendo feita nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

⁸ Deixou de se prever, em geral, a hipótese de execução substitutiva prevista no artigo 15º, nº 6 do SNDFCI, segundo a qual os proprietários do edifício se poderiam substituir aos vinculados à gestão de combustível.

redes secundárias de gestão de combustível em anexo ao SNDFCI, que ainda se mantêm em vigor, por força do disposto no artigo 79º, nº 7 do SGIFR.

Sem nos querermos imiscuir em questões técnicas, é de assinalar que a regulamentação legal em Portugal a este propósito é excessivamente simplificada, tendo apenas em consideração, para a fixação das faixas de gestão de combustível, o tipo de atividade em causa e o tipo de terreno (florestal ou agrícola) na sua envolvente, e nenhum outro fator relevante como topografia, clima e vegetação, não sendo, portanto, uma abordagem suficientemente multidisciplinar e multifuncional⁹.

O SGIFR tende, no entanto, a introduzir alguma plasticidade neste quadro jurídico geral de duas formas diferentes, que devem ser incluídas nos programas sub-regionais (artigo 34º):

- a) a admissibilidade de usos compatíveis nas faixas de gestão de combustível, vistos como *“a ocupação do solo de modo diverso do previsto nas normas de gestão de combustível, desde que conciliável com o objetivo de gestão de combustível, reduzindo a sua disponibilidade para a ignição e progressão do fogo, e geradora de valor para os proprietários ou para as comunidades”*, o que poderá ocorrer através da manutenção de coberto vegetal com pouca inflamabilidade e libertação de calor [artigo 3º, nº 1, alínea k)];
- b) a flexibilidade da largura da faixa de gestão de combustível podendo, em casos devidamente justificados, e dependendo da perigosidade e do risco de incêndio rural, ser adotadas faixas de largura até 50% superior ou inferior à legalmente estabelecida [Artigo 49º, nº 2 do SGIFR].

Esta última disposição, para além de determinar a espacialização das áreas em apreço, permite uma flexibilização dos seus limites. Dela retira-se que essa espacialização deve apenas reconhecer o que existe no terreno e, por isso, deve marcar todas as áreas e locais em que a gestão de combustível deva ocorrer (independentemente por exemplo, da hierarquia da estrutura viária, etc., nela se incluindo vias públicas de

⁹ Domingos Xavier Viegas et al., “Faixas de Gestão de Combustíveis”, *Florestas e Legislação – Planos Municipais de Defesa das Florestas contra Incêndios*, ANTUNES et al. (coord), Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra, 2020, disponível em: https://www.uc.pt/site/assets/files/433549/lc_florestas_e_legislac_a_o-planos_municipais.pdf

qualquer natureza e dimensão) e que apenas haverá a possibilidade de alterar a dimensão – para mais ou para menos – das faixas correspondentes.

Contudo, questiona-se se do nº 2 do artigo 34º, que admite a atribuição de prioridade aos projetos pelo Programa sub-regional, se pode retirar que o este afinal, possa excluir algumas utilizações (por exemplo não marcando algumas vias da rede rodoviária como sujeitas a gestão de combustível).

Não nos parece que assim deva ser lida aquela disposição que se refere essencialmente a projetos com financiamento (e não a obrigações legais) e deixa-nos desconfortável que se possa com base nesta norma “eximir” algumas entidades (públicas, essencialmente, mas que podem ser privadas, como os concessionários) de obrigações de gestão legais por via daquele programa e se mantenham essas obrigações *tout court* relativamente aos particulares que não participaram na sua elaboração.

A nosso ver, querendo avançar-se nesse desiderato de que apenas certas áreas prioritárias (algo que bem conhecemos nesta matéria pois foram sendo adotadas em anos transatos, precisamente para “orientar” a fiscalização e levantamento de autos de notícia) ou programadas serão objeto a dado momento de operações concretas de gestão de combustível, devendo dar-se a abertura para tal no Despacho previsto no n.º 12 do artigo 49.º, que irá identificar quais os prazos para a gestão de combustível e para a fiscalização do seu cumprimento (pois, porque se um prazo não correr num determinado ano, não há, por natureza, possibilidade de fiscalização), eventualmente em ligação com os critérios de programação previstos no programa sub-regional e nos planos municipais de execução. De facto, aquela disposição admite uma diferenciação temporal dos prazos de execução, pelo que nada impede que aqueles prazos sejam diferenciados consoante o tipo de gestão de combustível em causa. Não nos parece que do SGIFR resulte, assim, a obrigação de um único prazo limite, a ser aplicável todos os anos a todas as regiões e a todas as situações de gestão de combustível. Terá de haver bom senso na construção de uma solução que tome em consideração, como refere, a inexequibilidade de se fazer tudo, todos os anos e da mesma forma.

4. Notas conclusivas

Com o presente texto pretendemos dar conta das alterações trazidas pelo SGIFR em matéria de redes de defesa do território e, em especial, das faixas secundárias de gestão de combustível, bem como explorar algumas dificuldades legais e técnicas na operacionalização destas faixas. Muitas mais se colocam diariamente na prática, pelo que apenas uma reflexão responsável e interdisciplinar sobre esta matéria poderá auxiliar na orientação do melhor rumo a dar à legislação e à sua concretização.

O NOVO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS

O REGIME CONTRAORDENACIONAL

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAISSGIFR/2023_05)

SÓNIA FIDALGO
Faculdade de Direito, Univ Coimbra
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

1. Introdução¹

O diploma que criou o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)² dedica um capítulo – o capítulo VI – aos problemas da *fiscalização e incumprimento* das obrigações que dele decorrem. Neste capítulo encontramos, desde logo, uma norma que determina as entidades com competência para a fiscalização do cumprimento do disposto no diploma (artigo 71º). Encontramos depois uma norma (muito extensa) em que se descrevem as condutas que constituem contraordenação (artigo 72º). O artigo 73º refere-se às entidades com competência para a instrução e decisão dos processos relativos às contraordenações. O artigo 74º determina o destino das coimas. No artigo 75º encontramos regras em matéria de prova. O artigo 76º refere-se à

¹ O texto que agora se publica corresponde à conferência apresentada no *IV Debate Florestas e legislação - O Novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)*, que teve lugar no Auditório Municipal da Pampilhosa da Serra, em 17 de dezembro de 2021. Longe de aspirarmos a um tratamento profundo do tema, naquele debate pluridisciplinar apontámos apenas alguns dos problemas decorrentes do regime contraordenacional previsto no diploma que criou o SGIFR. Nesta publicação mantivemos o nosso propósito inicial, acrescentado apenas, em notas de rodapé, as referências bibliográficas estritamente necessárias

² Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, alterado pela última vez por via do Decreto-Lei n.º 49/2022, de 19 de julho.

entidade com competência para garantir a investigação das causas dos incêndios. E a última norma deste capítulo – o artigo 77º - estabelece a nulidade dos atos de licenciamento ou autorização praticados, bem como dos negócios jurídicos celebrados em violação do disposto no diploma.

É sobre estas normas – mais concretamente sobre as normas constantes dos artigos 71º a 75º - que incidirão as reflexões que se seguem.

2. Fiscalização do cumprimento do disposto no diploma

Nos termos do artigo 71º, n.º 1, do SGIFR, a verificação do cumprimento do disposto no diploma compete à Guarda Nacional Republicana (GNR), à Polícia de Segurança Pública (PSP), à Polícia Marítima, ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), às câmaras municipais, às polícias municipais e aos vigilantes da natureza. No n.º 2 desta norma encontramos referência à partilha de competências entre estas diversas entidades na tarefa de fiscalização.

Esta partilha de competências é feita de modo complexo, com remissão para outras normas do diploma. À GNR, à PSP e à Polícia Marítima compete a fiscalização das disposições relativas à rede de defesa contra incêndios e à realização de atividades condicionadas nos termos do diploma (artigo 71º, n.º 2, alínea *a*). À GNR, à PSP e à Polícia Marítima compete a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas e na rede secundária na envolvente de áreas edificadas (artigo 71º, n.º 2, alínea *b*). Ao ICNF compete a fiscalização das disposições relativas às redes primária e terciária, às áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível e à realização de atividades condicionadas nos termos do diploma (artigo 71º, n.º 2, alínea *c*). Às câmaras municipais compete a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas, na rede secundária na envolvente de áreas edificadas, à rede terciária e certos condicionamentos nos termos do diploma (artigo 71º, n.º 2, alínea *d*).

Na sequência da atividade de fiscalização que está a cargo destas diversas entidades podem ser iniciados processos de contraordenação, por violação do disposto no diploma. E o Decreto-Lei prevê um extenso elenco de condutas que constituem contraordenações (artigo 72º).

3. Noção de contraordenação

1. O direito das contraordenações – ou direito de mera ordenação social – é um ramo do direito público de caráter punitivo ou sancionatório. Não é este o contexto adequado para entrarmos na profunda (e discutida) questão de saber se o direito das contraordenações deve ser considerado direito administrativo³, se deve ser considerado parte integrante do *direito penal em sentido amplo*⁴, ou se deve antes considerar-se situado entre o direito administrativo e o direito penal⁵. E também não discutiremos aqui se o critério de distinção entre o ilícito penal e o contraordenacional é qualitativo⁶ ou meramente quantitativo⁷.

Entendemos, com Figueiredo Dias, que os fundamentos apontados já por Eberhard Schimdt para a autonomização do direito de mera ordenação social em relação ao direito penal se mantêm intocados na sua essência: seja o relacionado com a natureza do ilícito, seja o relacionado com a natureza da sanção, seja o relacionado com as especificidades processuais⁸.

2. Num sentido *legal-formal* pode dizer-se que direito penal é o conjunto de normas jurídicas que ligam a certos comportamentos

³ Neste sentido, DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral. Tomo I* (com a colaboração de Maria João Antunes, Susana Aires de Sousa, Nuno Brandão, Sónia Fidalgo), 3ª. ed., Gestlegal, 2019, 7º Cap., § 4, e AMARAL, Freitas do, “O poder sancionatório da administração pública”, *in*: Freitas do Amaral et. al. (coords.), *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. 1, Almedina, 2008, p. 223.

⁴ Neste sentido, a maioria da doutrina e da jurisprudência alemãs e, entre nós, COSTA, José de Faria, *Noções Fundamentais de Direito Penal*, 4ª ed., Coimbra Editora, 2015, p. 19, VILELA, Alexandra, *O direito de mera ordenação social*, Coimbra editora, 2013, pp. 157 e ss., 251 e 349 e ss., e BRANDÃO, Nuno, *Crimes e contra-ordenações – da cisão à convergência material*, Coimbra Editora, 2016, p. 863 e ss.

⁵ Neste sentido DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações*, Almedina, 2018, p. 41 e ss.

⁶ Como defendeu, entre nós, Eduardo Correia (CORREIA, Eduardo, *Direito Criminal, Lições Coligidas por Francisco Pereira Coelho e Manuel Rosado Coutinho*, Atlântida, 1949, p. 213 e ss. e, do mesmo autor, “Direito penal e direito de mera ordenação social”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 49, 1973, p. 259 e ss.)

⁷ Assim, ANDRADE, Manuel da Costa, “Contributo para o conceito de contra-ordenação (a experiência alemã)”, *Revista de Direito e Economia* 6/7, 1980/1981, p. 81 e ss.

⁸ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7º Cap., § 10.

humanos, os crimes, específicas consequências jurídicas privativas deste ramo do direito⁹. Quem pratica um comportamento previsto na lei como crime pode ser sancionado com uma pena ou com uma medida de segurança. Já de uma perspetiva teleológico-funcional e racional, o conceito *material* de crime resultará da função que é atribuída ao direito penal¹⁰. O direito penal tem por função a tutela de bens jurídicos. Reconhecendo as dúvidas e as controvérsias que ainda hoje envolvem o conceito, Figueiredo Dias define bem jurídico como “a expressão de um interesse, da pessoa ou da comunidade, na manutenção ou integridade de um certo estado, objeto ou bem em si mesmo socialmente relevante e por isso juridicamente reconhecido como valioso”¹¹.

O Direito Penal não protege todos os bens jurídicos; protege apenas certos bens jurídicos e somente contra determinadas formas de agressão. O Direito Penal é um ramo do direito de intervenção subsidiária, de *ultima ratio* - só intervém quando os bens em causa não puderem ser suficientemente tutelados por outro ramo do direito (*v.g.* o Direito Civil), que tenha consequências menos gravosas para o agressor. Por isso se diz que o direito penal tem por função a tutela subsidiária de bens jurídico-penais: “*bens jurídicos cuja lesão se revela digna e necessitada de pena*”¹².

O Direito Penal descreve claramente os bens jurídicos que quer proteger e os comportamentos que quer punir – nisto se traduz o princípio da legalidade (não há crime nem pena sem lei). Para que um sujeito seja responsabilizado criminalmente tem de praticar um comportamento previsto na lei como crime, atuando com dolo ou com negligência, preenchendo o tipo de ilícito e o tipo de culpa respetivos - tipo de ilícito, tipo de culpa e punibilidade são as categorias dogmáticas do conceito de facto punível¹³.

⁹ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 1.º Cap., § 1.

¹⁰ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 6.º Cap., § 15.

¹¹ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 6.º Cap., § 16.

¹² DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 6.º Cap., § 15 (itálicos do autor). Cf., ainda, com pomenor, ANDRADE, Manuel da Costa, *Consentimento e Acordo em Direito Penal (Contributo para a Fundamentação de um Paradigma Dualista)*, reimp., Coimbra Editora, 2004, p. 51 e ss.

¹³ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 10.º Cap., § 24 e ss.

3. O direito penal estrutura-se, assim, a partir de dois elementos essenciais: o crime e a pena. Já no âmbito do direito de mera ordenação social, os elementos são a contraordenação e a coima. Segundo o artigo 1.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações (RGCO)¹⁴, “constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”. Foi, assim, através de um critério conceitual formal que o legislador decidiu operar a distinção entre crimes e contraordenações: se o legislador entender que um certo facto deve constituir uma contraordenação, tem forçosamente de lhe aplicar, como sanção, uma coima¹⁵.

Mas por trás da opção que o legislador toma em cada caso – para decidir se um comportamento é crime ou contraordenação – estarão, porém, razões de ordem substancial¹⁶. Tem-se entendido que quando a conduta em causa, independentemente da sua proibição legal, apresentar já um desvalor moral, cultural ou social, ela deve ser punida como crime. Quando assim não for, estaremos no domínio das contraordenações. Ou, dizendo de outro modo, com Figueiredo Dias: no âmbito do direito penal, “a conduta, independentemente da sua proibição legal, é axiológico-socialmente relevante”; no âmbito do direito de mera ordenação social, a conduta, independentemente da proibição legal, é “axiológico-socialmente neutra”¹⁷.

4. O direito de mera ordenação social apresenta certas singularidades no seu regime que nos permitem distingui-lo do direito penal¹⁸. Desde logo, no que toca à sanção. O direito penal prevê como sanções as penas e as medidas de segurança, sendo as penas principais a pena de prisão e a pena de multa. As sanções contraordenacionais são a coima e as sanções acessórias.

É certo que a pena de multa é, tal como a coima, uma sanção de natureza pecuniária. Todavia, elas não se confundem. O regime da

¹⁴ Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com sucessivas alterações.

¹⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 10.

¹⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 10.

¹⁷ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 11.

¹⁸ Encontram-se diferenças em diversos lugares dogmáticos. Desde logo, no domínio da sanção; mas também no que diz respeito à aplicação da lei no espaço, à responsabilidade das pessoas coletivas, ao problema da tentativa e ao concurso de infrações. Cf. COSTA, José de Faria, *Noções fundamentais de direito penal...*, cit., p. 27 e ss.

pena de multa é muito diferente do regime das coimas e, sobretudo, as finalidades das penas (em geral), distinguem-se claramente das finalidades das coimas. As penas (sejam elas de prisão ou de multa), têm como função a proteção de bens jurídicos e a reintegração do agente na sociedade (artigo 40º do CP), ou seja, finalidades de prevenção geral positiva e de prevenção especial positiva.

As finalidades das coimas não coincidem com as finalidades das penas. Para Augusto Silva Dias as finalidades das coimas são de duas espécies: “o restabelecimento da expectativa normativa violada pela infração; a difusão da mensagem de que o projeto ilícito não vingou (função reafirmativa-expressiva da coima) e de que o infrator não beneficiou das vantagens patrimoniais ou económicas que visava alcançar (função confiscatória da coima)”¹⁹. Poderemos identificar aqui, assim, uma ideia de prevenção geral positiva, mas que é complementada por uma certa ideia negativa ou dissuasora²⁰. Já as finalidades de prevenção especial positiva, de reintegração do agente na sociedade, parecem estar totalmente arredadas do âmbito das coimas. Poderá, quando muito, identificar-se neste domínio uma certa função de advertência ou reprimenda relacionada com a observância de certas proibições ou imposições legislativas²¹.

Há diferenças também quanto à entidade que aplica as sanções: a pena, enquanto sanção criminal, é sempre aplicada por um tribunal; a coima é aplicada por uma autoridade administrativa (artigo 33.º do RGCO). No entanto, o recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima interpõe-se para o tribunal comum em cuja área territorial se tenha consumado a infração (artigos 59.º e 61.º do RGCO).

Pode acontecer também que o mesmo facto constitua simultaneamente crime e contraordenação. Quando assim for, o artigo 20º do RGCO estabelece que o agente será sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação.

¹⁹ DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações...*, cit., p. 165.

²⁰ Neste sentido, também, DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações...*, cit., p. 165.

²¹ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 18. Crítico desta conceção, BRANDÃO, Nuno, *Crimes e contra-ordenações...*, cit., p. 816 e ss.

4. As contraordenações previstas no diploma que criou o SGIFR

O Decreto-Lei que criou o SGIFR prevê, no artigo 72º, um extenso elenco de condutas que constituem contraordenações. De acordo com esta norma, sem prejuízo da responsabilidade criminal que possa resultar dos mesmos factos, constitui contraordenação: *a)* o incumprimento da notificação para remover o arvoredo e outro material queimado em violação do disposto no diploma; *b)* a realização de ações e projetos de arborização ou rearborização que desrespeitem as faixas de gestão de combustível e as áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível previstas no diploma; *c)* o depósito de madeiras e outros produtos resultantes de exploração florestal ou agrícola em violação do estabelecido no diploma; *d)* o empilhamento em carregadouro de madeiras e outros produtos resultantes de exploração florestal ou agrícola sem observância do disposto no diploma; *e)* e *f)* o incumprimento dos deveres de gestão de combustível estabelecidos no diploma; *g)* o incumprimento do dever de manutenção das infraestruturas da rede de pontos de água; *h)* o incumprimento dos deveres de permissão de acesso e utilização de infraestruturas da rede de pontos de água, ou de proceder ao corte de árvores ou à remoção de qualquer estrutura ou instalação que interfira com o acesso e visibilidade do ponto de água, em violação do disposto no diploma; *i)* o incumprimento do dever de facultar o acesso aos postos de vigia; *j)* o incumprimento do dever de proceder ao corte de árvores ou à remoção de qualquer estrutura ou instalação que interfira com a visibilidade do posto de vigia; *k)* a instalação de equipamentos radioelétricos ou utilização de aeronaves não tripuladas no espaço de 30 m em redor do posto de vigia, sem autorização da GNR; *l)* a inexecução dos trabalhos de gestão de combustível após intimação; *m)* a realização de certas operações urbanísticas interditas nas áreas prioritárias de prevenção e segurança; *n)* o incumprimento de certas condições aplicáveis a obras de construção ou ampliação em solo rústico fora de aglomerados rurais; *o)* e *p)* a realização de fogo controlado em incumprimento do disposto no diploma; *q)*, *r)* e *s)* a realização de queimadas em certas condições; *t)* a realização de fogueiras, a utilização de fogo ou a queima de amontoados em incumprimento das condições estabelecidas no diploma; *u)* O lançamento de balões com mecha acesa e de quaisquer tipos de foguetes em violação do disposto no diploma;

v) a utilização de artigos de pirotecnia sem a autorização devida em incumprimento das condições estabelecidas no diploma; *w)* a realização de ações de fumigação ou desinfestação em apiários, que envolvam o uso do fogo em violação do disposto no diploma; *x)* fumar ou fazer lume de qualquer tipo no interior de territórios rurais, ou nas vias que os delimitam ou os atravessam em violação do disposto no diploma; *y)* a realização, nas áreas prioritárias de prevenção e segurança, de atividades que impliquem a concentração de pessoas em territórios florestais, a utilização de equipamentos florestais de recreio ou a circulação em territórios florestais, incluindo a rede viária abrangida, bem como a utilização de aeronaves não tripuladas ou o sobrevoo por planadores, dirigíveis, ultraleves, parapentes ou equipamentos similares, em violação do disposto no diploma; *z)* a utilização de máquinas motorizadas nos trabalhos e outras atividades que decorram em território rural, em violação do disposto no diploma; *aa)* a realização, nos territórios rurais, quando se verifique um nível de perigo de incêndio rural «muito elevado» ou «máximo», de trabalhos com recurso a motorroçadoras ou outros equipamentos em violação do disposto no diploma; *bb)* a utilização nos territórios rurais, quando se verifique um nível de perigo de incêndio rural «muito elevado» ou «máximo», de máquinas agrícolas e florestais com alfaias ou componentes metálicos em contacto direto com o solo, bem como a realização de operações de exploração florestal de corte e recheia, em violação do disposto no diploma.

5. As coimas

5.1. As coimas previstas no diploma

No artigo 72º, n.º 2, do Decreto-Lei que cria o SGIFR encontramos as coimas previstas para as várias contraordenações. Nos termos desta norma, no caso das contraordenações previstas nas alíneas *f)* e *s)* do artigo 72º, n.º 1, qualificadas como «leves», a coima terá, no caso de pessoas singulares, um valor entre 150 e 1500 euros; e, no caso de pessoas coletivas, um valor entre 500 e 5000 euros (artigo 72º, n.º 2, alínea *a)*). No caso das contraordenações previstas nas alíneas *a)* a *e)*, *g)*, *j)* a *l)*, *n)*, *o)*, *r)*, *v)* e *x)* a *bb)* do artigo 72º, n.º 1, qualificadas como «graves», a coima terá, no caso de pessoas singulares, um valor entre 500 e 5000 euros; e, no caso de pessoas coletivas, um valor entre 2500

e 25000 euros (artigo 72º, n.º 2, alínea *b*)). No caso das contraordenações previstas nas *alíneas h, i), m), p), q), t), u) e w)* do artigo 72º, n.º 1, qualificadas como «muito graves», a coima terá, no caso de pessoas singulares, um valor entre 2500 e 25000 euros; e, no caso de pessoas coletivas, um valor entre 12500 e 125000 euros (artigo 72º, n.º 2, alínea *c*)).

Note-se que neste Decreto-Lei se verifica um agravamento das coimas em relação ao regime anterior. No diploma de 2006, que estruturava o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI)²², não se fazia a distinção entre contraordenações leves, graves e muito graves. E o artigo 38º estabelecia que as infrações ao disposto no diploma constituíam contraordenações puníveis com coima, de 140 a 5000 euros, no caso de pessoa singular, e de 1500 a 60 000 euros, no caso de pessoas coletivas.

Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 72º do novo diploma, a tentativa é punível nas contraordenações qualificadas como «muito graves» e «graves». E, nos termos do n.º 4 da mesma norma, a negligência é sempre punível, sendo os limites mínimos e máximos da respetiva coima reduzidos a metade.

5.2. Determinação da medida da coima

O artigo 18º do RGCO define os critérios de determinação da medida da coima. Nos termos desta norma, *a determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contraordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação* (n.º 1). O n.º 2 da mesma norma estabelece que *se o agente retirou da infração um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode este elevar-se até ao montante do benefício, não devendo todavia a elevação exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido*. E, nos termos do n.º 3, *quando houver lugar à atenuação especial da punição por contraordenação, os limites máximo e mínimo da coima são reduzidos para metade*.

²² Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (revogado por via do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro – artigo 80º, alínea *c*)).

5.3. O destino das coimas

O Decreto-Lei que cria o SGIFR define também o destino a dar às coimas. Nos termos do artigo 74º, a afetação do produto das coimas cobradas por contraordenações «leves» é feita da seguinte forma: 60 /prct. para o Estado; 20 /prct. para a entidade que instruiu o processo; 10 /prct. para a entidade autuante; e 10 /prct. para a entidade que aplicou a coima. Já o produto das coimas cobradas em aplicação das demais contraordenações é distribuído da seguinte forma: 60 /prct. para o Estado; 20 /prct. para a entidade autuante; 20 /prct. para o ICNF. Deste modo, nos casos de contraordenações consideradas «leves», uma parte da coima destina-se também à entidade instrutora e à entidade que aplica a coima. Já no caso das demais contraordenações, além do Estado e da entidade autuante, receberá também uma percentagem o ICNF.

O n.º 3 da mesma norma estabelece ainda que nos casos em que é a câmara municipal a entidade autuante e a entidade instrutora do processo, o produto da coima nos casos de contraordenação leve constitui receita própria do respetivo município.

6. As sanções acessórias

Além das coimas, o diploma prevê também a possibilidade de aplicação de sanções acessórias. Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 72º, no caso das contraordenações qualificadas como «muito graves» ou «graves», podem ser estabelecidas as sanções acessórias de *perda a favor do Estado dos objetos pertencentes ao agente e que se encontrem na causa ou origem da infração ou estavam destinados a servir para a prática de uma contraordenação, ou que por esta foram produzidos* (alínea a)); *interdição de exercer a profissão ou atividades relacionadas com a contraordenação, cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública* (alínea b)); *privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos* (alínea c)); *suspensão de autorizações, licenças ou alvarás* (alínea d)).

O diploma de 2006 que estruturava o SDFCI previa (no artigo 38º) as duas sanções acessórias referidas em último lugar: a privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos; e a suspensão de autorizações, licenças ou alvarás. As outras duas sanções acessórias referidas são novidade do diploma que agora analisamos.

A natureza jurídica da perda de instrumentos, produtos e vantagens do crime tem sido muito discutida em direito penal²³. Já no direito de mera ordenação social, esta *perda de objetos* surge como uma sanção acessória, pelo que pressuporá sempre a condenação numa coima.

Quanto à duração das sanções a acessórias, o diploma estabelece que tais sanções têm a duração máxima de dois anos contados a partir da decisão condenatória definitiva (artigo 72º, n.º 6). O legislador estabeleceu apenas um limite máximo de duração das sanções acessórias, mas não devia ter ocultado a definição de um limite mínimo de duração²⁴.

Refira-se ainda que, tratando-se de sanções acessórias (que pressupõem a aplicação de uma coima), tais sanções cumprirão, no essencial, as finalidades cometidas às coimas²⁵. E, por outro lado, a aplicação destas sanções acessórias não é automática. A aplicação destas sanções dependerá sempre da comprovação da sua adequação no caso concreto para cumprir aquelas finalidades. Como referem Fernanda Palma e Paulo Otero, as autoridades administrativas estão vinculadas aos fins das sanções que aplicam, mas gozam “de uma considerável margem de liberdade decisória quanto à determinação exata do montante da coima e à própria escolha ou aplicação da sanção acessória”²⁶.

7. Instrução e decisão dos processos de contraordenação

O diploma estabelece também a quem compete a instrução dos processos relativos às contraordenações nele previstas. Nos termos do artigo 73º, n.º 1, a instrução dos processos compete: *a) à GNR e à PSP, nos casos previstos nas alíneas c) a e), f), na parte respeitante à violação do disposto no n.º 7 do artigo 49.º, g) a l) e q) a bb) do n.º 1 do artigo*

²³ Cf., por todos, ANTUNES, Maria João, *Penas e medidas de segurança*, 2ª ed., Almedina, 2022, p. 10 e ss.

²⁴ Criticando também a falta de referência ao limite mínimo de duração de algumas penas acessórias previstas no Código Penal, ANTUNES, Maria João, *Penas e medidas de segurança...*, cit., p. 44 e ss.

²⁵ Assim também DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações...*, cit., p. 168.

²⁶ PALMA, Fernanda / OTERO, Paulo, “Revisão do regime geral do ilícito de mera ordenação social”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* (1996), p. 570.

anterior; b) ao ICNF, I. P., nos casos previstos nas alíneas b), o) e p) do n.º 1 do artigo anterior; c) às câmaras municipais, nos casos previstos nas alíneas a), f), na parte respeitante à violação do disposto no n.º 9 do artigo 49.º, m) e n) do n.º 1 do artigo anterior.

Já a decisão final e a aplicação das coimas e das sanções acessórias previstas no diploma compete (artigo 73º, n.º 2): *a) ao comandante-geral da GNR, ou ao diretor nacional da PSP, consoante a respetiva competência territorial e independentemente da entidade auтуante; b) ao presidente do conselho diretivo do ICNF, I. P., nos casos a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 73º; c) ao presidente da câmara municipal, nos casos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 73º.*

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 73º, estas competências podem ser delegadas nos termos da lei.

8. Recolha de prova

Aproveitando as novas tecnologias também no âmbito dos processos contraordenacionais, no artigo 75º do diploma pode ler-se que *as imagens registadas por sistemas de videovigilância, por vigilância aérea ou por outros meios de captura de imagem em meios fixos ou móveis, no âmbito da rede de vigilância e deteção de incêndios definida nos termos do artigo 55.º, podem ser usadas para efeitos de prova em processo penal ou contraordenacional, nas fases de levantamento de auto, inquérito, instrução e julgamento, ou nas fases administrativas e de recurso judicial, por órgão de polícia criminal que conduza a investigação, ou pelas autoridades judiciárias competentes.*

Trata-se aqui da admissibilidade de recolha de prova em ambiente digital ao serviço da proteção da floresta (e de uma eficaz administração da justiça).

9. Análise de caso

Terminamos estas reflexões com a partilha de um caso que ocorre com relativa frequência. Considere-se a seguinte hipótese:

A é proprietário de um parque de campismo / estabelecimento hoteleiro, estando, por isso, obrigado a proceder à gestão de combustível na faixa envolvente (artigo 49º, n.º 5, do diploma). Nos terrenos

abrangidos por esta rede secundária de faixas de gestão de combustível é constituída uma servidão administrativa (artigo 56º, n.º 1), recaindo sobre os respetivos proprietários o dever de facultar aos terceiros responsáveis pela execução dos deveres de gestão de combustível o acesso aos terrenos necessários para o efeito, mediante notificação com antecedência mínima de 10 dias úteis (artigo 56º, n.º 1, alínea *b*)).

Imaginemos, porém, que um proprietário se opõe à execução dos trabalhos. Neste caso, de acordo com o disposto no diploma, esse proprietário passa a ser responsável pela execução dos trabalhos em causa. Para tal, a entidade legalmente responsável pela gestão do combustível deve participar o ocorrido e a GNR deve fazer uma intimação ao proprietário, estabelecendo um prazo para a execução dos trabalhos (artigo 57º, n.º 2).

Imaginemos, porém, que, ainda assim, o proprietário não cumpre (o que, na prática, se verifica inúmeras vezes). Neste caso, o artigo 58º, n.º 2, estabelece que *em caso de incumprimento dos prazos de início ou conclusão das medidas objeto da intimação, a câmara municipal procede à sua execução coerciva por conta do destinatário, tomando posse administrativa dos terrenos durante o período necessário para o efeito*. E dispõe ainda o n.º 3 da mesma norma que *na falta de disponibilização de acesso ao terreno, a câmara municipal pode solicitar o auxílio da força pública, sempre que tal se revele necessário*.

É indiscutível que aquela conduta do proprietário constitui uma contraordenação prevista no artigo 72º, n.º 1, alínea *l*). Nos termos desta norma, constitui contraordenação precisamente *a inexecução dos trabalhos de gestão de combustível após a intimação prevista no n.º 2 do artigo 57*.²⁷

Imagine-se agora que, chegado o momento da execução coerciva, o proprietário continua a opor-se à execução dos trabalhos. Neste caso, como vimos, o diploma estabelece que *na falta de disponibilização de acesso ao terreno, a câmara municipal pode solicitar o auxílio da força pública, sempre que tal se revele necessário* (artigo 58º, n.º 3). Parece-nos que neste caso pode considerar-se a prática de um crime de desobediência, previsto no Código Penal (artigo 348º). O diploma

²⁷ Parece-nos, porém, que a simples oposição inicial, por parte do proprietário, a que os responsáveis pela gestão de combustível procedam aos trabalhos não constituirá contraordenação.

que estabelece o SGIFR não prevê qualquer crime. Mas o crime de desobediência previsto no Código Penal pode abranger estas situações, verificados que estejam os respetivos elementos típicos. Nos termos do artigo 348º do Código Penal, *quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se: a) uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou b) na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação* (n.º 1). A pena será já de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada (n.º 2).

Tem vindo a ser muito criticada a “abertura” deste tipo legal de crime²⁸ - do ponto de vista do princípio da legalidade, na sua dimensão de determinabilidade do tipo -, na medida em que (nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 348º) aquilo que é crime vai depender da autoridade ou do funcionário: é o *agente administrativo* que vai (ou não) elevar o dever infringido à dignidade penal. Porém, na ausência de uma disposição legal que comine a punição da desobediência, se o *agente administrativo* fizer a correspondente cominação, poderá, em último caso, o proprietário vir a ser punido por desobediência.

²⁸ Cf., por todos, MONTEIRO, Cristina Líbano, “Artigo 348º”, in: *Comentário Conimbricense do Código Penal (dirigido por Jorge de Figueiredo Dias)*, tomo III, Coimbra Editora, 2001, p. 349 e ss.

O SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS E POTENCIAIS ALTERAÇÕES DO PONTO DE VISTA DA COBERTURA DOS SEGUROS

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAIS/SGIFR/2023_06)

MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS
Faculdade de Direito, Univ Coimbra
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

I. Seguro: conceitos gerais. Compensação, prevenção e mitigação

1. Seguro: conceitos gerais.

Sem nos apartamos muito do art. 1.º do Regime jurídico do contrato de seguro (RJCS)¹, podemos definir o contrato de seguro como o contrato pelo qual uma das partes, o segurador, assume, contra retribuição (o prémio), a obrigação de prestar caso ocorra um evento incerto (o sinistro) apto a causar consequências desfavoráveis na esfera de um outro sujeito, o segurado.

O evento que acciona o dever de prestar do segurador tem justamente a aptidão de causar consequências desfavoráveis para o segurado, não sendo um evento neutro. Por isso se diz que o seguro se centra na *protecção de um interesse do segurado* (o interesse seguro), ou na protecção deste contra um *risco em sentido material*, e se distingue da aposta. A protecção do interesse faz-se, no plano da estrutura do

¹ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 72/2008, de 16 de Abril.

contrato, através da assunção da obrigação de prestar do segurador, condicionada à ocorrência do sinistro; é na assunção dessa obrigação condicional de prestação que reside a *cobertura do risco pelo segurador*. Por último, cabe dizer que o titular do interesse seguro, o segurado, será, nas hipóteses mais simples, simultaneamente a contraparte do segurador no contrato, o tomador. Teremos então seguro por conta própria. Quando o tomador não coincidir com o segurado, teremos seguro por conta de outrem.

2. Os efeitos práticos do seguro: compensação, prevenção e mitigação de danos

Desta apresentação breve do contrato de seguro resulta logo que o seu propósito prático central é o da *compensação de danos*: a ocorrência de um evento que possa causar consequências desfavoráveis ao segurado leva à constituição de um dever de prestar a cargo do segurador. Porém, o seguro pode também actuar a montante do momento da *compensação de danos*, quer *prevenindo a ocorrência de danos*, quer *mitigando a sua extensão*².

A contratação de seguro pode servir a *prevenção de danos* por mais do que uma via.

Por um lado, pode ser necessário cumprir certos *requisitos para obter cobertura*, ou para *pagar prémios mais baixos por ela*, tendo tais requisitos o efeito de prevenir a ocorrência de sinistros. No contexto dos seguros de incêndios, pense-se na avaliação dos materiais em que a casa é construída (madeira, adobe, tijolo e cimento), ou do local da sua implantação (topo de uma elevação ou fundo de um vale). Estão aqui em causa requisitos com carácter estático, podendo por isso o seu preenchimento ser aferido uma única vez, logo aquando da contratação.

Em segundo lugar, pode ser necessário *cumprir certos deveres de controlo do risco durante a vigência do contrato*, quer para manter a cobertura, quer para manter os prémios num nível baixo³. No contexto dos seguros de incêndios, pense-se em deveres de gestão de combustíveis, ou de manter medidas de auto-protecção em funcionamento. Estão

² Sobre este tema, MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, “Seguro e responsabilidade civil”, *BFDUC*, 2020, pp. 241-290, pp. 242-269.

³ Sobre o tema, MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, *Contrato de seguro e conduta dos sujeitos ligados ao risco*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 683 e ss.

agora em causa *requisitos dinâmicos*, que, em momentos diferentes, podem estar ou não preenchidos, e estar preenchidos em diferentes graus.

Devem ainda ser referidos os *serviços oferecidos ou organizados pelo segurador*, que são complementares face à sua obrigação principal, e que têm o efeito de controlar o risco. Pode pensar-se num serviço de consultadoria quanto a medidas de protecção do edifício, ou de monitorização de riscos (vg., medindo graus de perigo em função das condições de cada momento, e indicando medidas de controlo). Estes serviços são, claro está, pagos, incluindo-se o preço no valor do prémio. O aumento da sua disponibilidade depende de factores da oferta – vg., custo e fiabilidade das tecnologias de *smart-home*, ou de *IoT*, disponíveis a cada momento – e da procura – prémios acrescidos do custo dos serviços, que os tomadores se disponham a pagar.

O contrato de seguro pode ainda servir a *mitigação dos danos causados por um sinistro que se venha a produzir*. Poderíamos desde logo pensar na mitigação em termos de *minoração do impacto do sinistro no património do próprio segurador*. Porém, assim pensada, a mitigação reconduz-se *simplesmente à compensação do dano sofrido pelo segurador, independentemente da extensão do dano real*.

Onde o termo adquire um sentido próprio é na referência à mitigação enquanto *minoração da extensão total do dano real*. É um efeito decorrente, desde logo, do *regime legal do salvamento*, que determina que, em caso de sinistro, o tomador do seguro ou o segurador deve empregar os meios ao seu alcance para prevenir ou limitar os danos (art. 126.º, n.º 1, do RJCS), sob pena de perder parcial ou mesmo totalmente o seu direito à compensação (art. 126.º, n.º 3, e art. 101.º, n.ºs 1 e 2, do RJCS), e mediante o incentivo do reembolso das despesas razoáveis incorridas no salvamento (art. 127.º do RJCS)⁴. Por outro lado, em seguros de maior vulto – e que por isso justifiquem o pagamento de prémios mais elevados –, o contrato pode prever que as operações de

⁴ Em caso de incumprimento negligente deste dever, o segurador pode reduzir a sua prestação na medida do dano que o incumprimento lhe cause; em caso de incumprimento doloso de que resulte dano significativo para o segurador, este pode ser totalmente liberado do seu dever de prestar (art. 126.º, n.º 3, e art. 101.º, n.ºs 1 e 2, do RJCS). Por outro lado, nos limites do capital segurado, o segurador paga ao tomador do seguro, segurador ou beneficiário as despesas efetuadas em cumprimento do dever de salvamento, desde que tais despesas se mostrem razoáveis e proporcionadas, ainda que os meios empregados se revelem ineficazes (art. 127.º do RJCS). Sobre o tema, M. I. Oliveira MARTINS, *Contrato de seguro e conduta...* cit., pp. 442 e ss.

salvamento serão conduzidas por equipas técnicas do próprio segurador, com uma eficácia potencialmente maior.

Estes efeitos *preventivos e mitigatórios* podem ser *mais ou menos intensos*.

Desde logo, o facto de *o mercado para a cobertura do risco em causa ser profundo e competitivo* é um estímulo a que os seguradores *incentivem e requeiram a adopção de medidas de prevenção*. Com efeito, para que o segurador retire consequências da prescrição de medidas preventivas, será necessário que *monitorize a sua adopção* – o que *tem custos*. Assim, se o mercado for pequeno e pouco competitivo, os seguradores poderão preferir oferecer coberturas mais baixas, em lugar de assumir os encargos associados ao estímulo da prevenção. Também o facto de os seguradores terem interesse em *oferecer prestações acessórias de prevenção* requer que considerem que *o mercado tem meios para as pagar, e interesse nelas*.

Tanto uma como outra destas condições serão mais provavelmente preenchidas nos segmentos empresariais, em que os segurados planificam a sua actividade e se preocupam com a gestão de riscos a médio e longo prazo.

As limitações do mercado são superadas quando esteja previsto um *seguro obrigatório* que obrigue à contratação de certas coberturas, e as condicione à adopção prévia de medidas de cuidado. Porém, se estas medidas tiverem custos associados, poderá ser necessária a sua subsidiação, caso os custos sejam relevantes e não se mostre exigível que os sujeitos abduquem da actividade que exige seguro.

Em todo o caso, podemos dizer que a contratação de seguro produz sempre algum *efeito mitigatório*, por via do regime do *salvamento previsto na lei*. E que opera um certo *efeito preventivo residual, e meramente potencial*, tanto pela via da *selecção do risco* e oferta de melhores condições para quem represente um risco mais baixo, como por via da *própria compensação*, que dota o segurado de meios materiais para este conseguir reconstruir com certa qualidade.

Compreendidas as coordenadas gerais do funcionamento do seguro, e dos efeitos que ele pode produzir, passemos à análise da disposição que lhe é dedicada pelo Sistema de gestão integrada de fogos rurais no território continental (SGIFR)⁵.

⁵ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 82/2021, de 13 de Outubro.

II. A referência ao seguro no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental

1. Texto e contexto

A referência que o regime do SGIFR faz aos seguros consta do respectivo art. 62.º. Com a epígrafe “minoração de prejuízos”, este prevê que “o disposto nos artigos 60.º e 61.º não dispensa o interessado do *dever de adotar as medidas ao seu alcance no sentido de, na medida do possível, minorar os prejuízos potencialmente decorrentes de incêndio rural, designadamente através da contratação de seguro de incêndio que assegure a cobertura de danos causados nos edifícios*, em função do grau de risco e, em especial, nos casos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 60.º e no artigo anterior” (realçados nossos).

A norma insere-se no Capítulo V do regime, sobre segurança, e insere-se em particular na sua Secção I, que respeita às regras sobre condicionamento da edificação. É uma norma transversal: vale tanto para as áreas prioritárias de prevenção e segurança, como fora destas áreas. Ora, é *notório* que a norma se refere ao *seguro enquanto mecanismo para a minoração do dano*, e não para a sua prevenção. Resta porém saber se a lei se refere a uma minoração ou mitigação do dano em sentido próprio, ou então se refere apenas a uma minoração dos efeitos do dano real sobre o património do segurado – ou seja, à minoração do dano no sentido de compensação do segurado.

Mostra-se claro que a lei se refere a este último sentido: ao *seguro como modo de minorar os efeitos de um incêndio sobre o património do segurado*, e não como modo de controlar a extensão do dano real. Com efeito, a lei apenas refere um “dever” (como veremos já abaixo, não se trata sequer um verdadeiro dever) de contratar seguro; não reforça o efeito de contenção do dano real que o contrato de seguro pode produzir. Em especial, a lei *não adapta o regime do salvamento* – por exemplo, obrigando claramente a que as medidas sejam tomadas logo que o sinistro esteja iminente, ou estabelecendo limites mais generosos para as despesas compensáveis, ou exigindo a intervenção de equipas técnicas do segurador.

2. Apreciação

Podemos observar com linearidade que o SGIFR não deu ao contrato de seguro um papel relevante na prevenção e mitigação dos danos causados por incêndio.

É patente que não se criou um regime especial, vocacionado para a prevenção, relativamente aos seguros que cubram os riscos de incêndio abrangidos.

Nem se pode dizer que se tenha procurado estimular a contratação de seguro, de modo a aproveitar dos seus efeitos reflexos de prevenção e mitigação.

Desde logo, *não se criou um regime de seguro obrigatório, não se prevendo um dever de segurar*. Na verdade, o art. 62.º do SGIFR suscitaria algumas dúvidas a este respeito. Por um lado, porque se inscreve na parte sobre “condicionamento da edificação”, o que sugeriria que se tratasse de um requisito necessário para esses efeitos. Por outro lado, porque se refere directamente a um *dever* de adotar as medidas ao alcance do interessado no sentido de, na medida do possível, minorar os prejuízos potencialmente decorrentes de incêndio rural, inserindo a contratação de seguro entre estas medidas. Porém, *nem o dever de contratar seguro está claramente referido*; nem, em qualquer caso, *se prevê qualquer sanção* para a falta da sua adopção. A norma parece aliás ser em si desprovida de sanção (desde logo não merecendo referência no elenco do art. 72.º do SGIFR).

Tão-pouco se incentivou de algum modo a contratação – vg, através da subsidiação de prémios, ou da atribuição de outras vantagens conexas com a contratação de seguro. O regime é mudo a este respeito.

A norma ficou-se, pois, por chamar a atenção para o papel do seguro na protecção do património de cada interessado, restringindo-se a uma intervenção informativa e pedagógica.

III. Conclusões

Podemos agora expor algumas conclusões, perante o pano de fundo do trabalho empírico que o Projecto House Refuge desenvolveu com a colaboração da Associação Portuguesa de Seguradores⁶.

⁶ Relatório sobre os “Resultados do questionário sobre a situação atual do mercado de cobertura seguradora do risco de incêndio em habitações rurais – Práticas e percepções presentes”, Outubro de 2021.

Conforme aí se apurou, o mercado nacional de cobertura de riscos de incêndio residenciais na interface urbano-rural é, depois dos incêndios catastróficos de 2017, exíguo, sendo cautelosa a abordagem dos seguradores. Não se pode dizer que o SGIFR se tenha empenhado em mudar este estado de coisas. Limitando-se a uma mera referência pedagógica ao contrato de seguro, não procurou criar um dever de contratar, ou outro estímulo à procura que pudesse estimular a oferta de cobertura. Tão-pouco procurou aprofundar os efeitos de prevenção ou mitigação do dano que o seguro pode desempenhar.

As mudanças que o regime possa trazer ao âmbito dos seguros de incêndio são, sim eventuais: as medidas administrativas de controlo do risco, e o sistema de fiscalização que prevê, poderão tornar o risco mais controlado e a oferta de seguros mais apetecível. Aguardemos os dados empíricos futuros para buscar rasto deste efeito.

ISBN: 978-989-9075-54-2



FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR