

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

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAI/SGIFR/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 ICNE, I. P., a entidade responsável pela execução e monitorização da rede primária de faixas de gestão de combustível, sem prejuízo do disposto no nº 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, nº 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 indenizáveis 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 consideradas 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 SNDFCI (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 PDMFCI 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 nº 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 interseçam, 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 intersetem 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 ICNF, 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 participação 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 n.º 2 do artigo 34.º, 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 é 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.