



<b>CADERNO</b>	3. EDIFÍCIO JURÍDICO-LEGISLATIVO DA DEFESADA FLORESTA CONTRA INCÊNDIO
<b>FICHA</b>	3.5 OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

O presente documento constitui uma Ficha que é parte integrante de um Caderno temático, de âmbito mais alargado, não podendo, por isso, ser interpretado separadamente.

## 1. ANÁLISE ESTRATÉGICA

Tendo em atenção as fichas que integram o Caderno apresenta-se uma análise SWOT, com base no diagnóstico realizado. Seguidamente, identifica-se um conjunto de objectivos estratégicos que se pretende que sejam desenvolvidos na elaboração do Plano Nacional de Protecção e Prevenção da Floresta Contra Incêndios (PNPPFCI).

A análise estratégica à estrutura de Supressão realizada baseou-se na metodologia da análise SWOT- *strengths, weaknesses, opportunities and threats*.

Assim, foram identificados os principais pontos fortes e fracos intrínsecos à legislação de incêndios florestais , bem como os factores externos a tal objecto sob a forma de oportunidades e ameaças.

### Pontos fortes

- **Reforma legislativa operada em 2003 e 2004** que evidencia esforço de centralização e definição de competências:
  - Criação da Direcção-Geral de Recursos Florestais e da APIF constitui um factor positivo;
  - O Decreto-Lei 156/2004 revogou legislação com mais de vinte anos, cuja revisão se impunha;
- **Possibilidade de adopção de medidas excepcionais** (v.g. declaração de utilidade pública e expropriação de determinadas infra-estruturas), reforçando o valor público da floresta, acima de valores privados, nomeadamente do direito de propriedade;



- O Decreto-Lei n.º 156/2004 de 30 de Junho prevê a **exigência de planeamento**, nomeadamente, a obrigatoriedade de elaboração PNDFCI e os PDFs;

### **Pontos fracos**

- **Enorme dispersão legislativa**; legisla-se sem ter em consideração a realidade jurídica de defesa da floresta contra incêndios no seu todo; simplesmente legisla sem critério uma parte desse todo, sem desvendar os valores que defende, objectivos que se pretendem alcançar;
- **Produção legislativa avulsa e conjuntural**; as normas não nascem enquadradas num sistema onde se integrem, evidenciando clara falta de estratégia, ou melhor de política legislativa, vício que deriva também da sua componente conjuntural, quer pelas sazonalidades dos incêndios quer pelo *momentum* político;
- **Baixa qualidade técnico-jurídica das normas**, muitas das normas não tem passado pelo crivo e batuta jurídica na sua elaboração, resultam de juízos técnicos, muitas vezes não integrados pela componente jurídica; a falta de definição de conceitos que são aplicados e a constante dificuldade de estruturação sistemática dessas normas são disso ilustração.
- **Ausência de harmonização e integração legislativa**: diplomas distintos em vigor simultaneamente versam sobre matérias idênticas e repetem obrigações;
- Atribuição de deveres/**competências incorrectamente definidos**;
- **Dispersão de atribuições e competências** por três Ministérios distintos;
- **Falta de definição de conceitos legais** ou incorrectamente definidos o que dificulta e pode entravar a aplicação da lei;
- **Indefinição dos diplomas em vigor**;
- **Falta de eficácia - A tutela penal**:
  - A tutela penal da floresta (no âmbito do Código Penal em vigor) não tem por pressuposto a defesa de interesses públicos, como sejam a defesa do ambiente e a protecção de um recurso natural fundamental para a economia nacional; a protecção jurídica conferida decorre essencialmente, da lesão de interesses privados: vida e integridade física ou bens patrimoniais de terceiros.
  - O Código Penal em vigor não se criminaliza o fogo posto em floresta do próprio autor do incêndio;



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Só existe incriminação quando a floresta consista num bem patrimonial alheio e desde que de valor elevado;
- **Crime de incêndio florestal negligente**, na grande maioria dos casos, não é investigado e, em consequência, punido; tal decorre de:
  - Divisão de competências de investigação criminal do crime de incêndio florestal entre Polícia Judiciária (crimes dolosos ou de causa não determinada) e GNR (crimes negligentes);
  - Ausência formação de investigação criminal nesta matéria por parte da GNR, entidade legalmente competente para investigar o crime de incêndio florestal negligente;
- **Contra-ordenações - Falta de eficácia e de exequibilidade da lei** :
  - Grande maioria de diplomas avulsos e desconexos entre si em vigor consagram contra-ordenações;
  - Verifica-se uma enorme dificuldade de identificar os comportamentos tipificados como contra-ordenações, os montantes das coimas e entidades envolvidas, o que pode comprometer a respectiva eficácia, ao nível da punição e prevenção;
  - Constata-se a inaplicabilidade de diversas disposições legais.

### Principais oportunidades

- Criação da **Lei de Bases da Política Florestal, Lei de Bases da Protecção Civil e Lei de Bases do Ordenamento Territorial e Ambiente**;
- Lei de Bases da Política Florestal consagra a **valoração da floresta enquanto bem jurídico de interesse público** que se sobrepõe, portanto, a interesses particulares e privados;
- Criação da **Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano** (DGOTDU), o que revela a importância que o ordenamento territorial vem assumindo na política legislativa nacional;
- Com a reforma operada 2003 constata-se um acréscimo de publicação de diplomas que resultam directamente do **reconhecimento do valor dos espaços florestais**;



- Da legislação florestal em vigor, designadamente da que resulta das reformas operadas em 2003 e 2004, ressalta que a **floresta é encarada como uma prioridade**;
- Criação do **SNBPC** - resolve os problemas de articulação entre as entidades ora extintas que impedira o melhor aproveitamento dos recursos humanos, concretizando-se na extinção do SNPC, SNB e CNEFF.

### **Principais ameaças**

- **As leis de bases** (concretamente Lei de Bases da Política Florestal e Lei de Bases da Protecção Civil) são uma tentativa meritória de contrariar o quadro descrito acima, no entanto **têm de ser consequentes e respeitadas** no quadro e solução jurídica que planeiam e promovem, sob pena de terem sido apenas uma perda de tempo. Exemplo disso são a Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto ) e a Lei de Bases da Protecção Civil (Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto), que ainda não estão suficientemente regulamentadas e desenvolvidas ;
- **Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março** criou um sistema com forte pendor na Protecção e Socorro e sem nunca se ter passado à respectiva compatibilização e integração com o já existente - Sistema Nacional de Protecção Civil (consagrado na Lei de bases de protecção civil);
- **Proliferação de sistemas legislativos** não integrados no plano da Lei de bases de protecção civil;
- **Insuficiências**, deficiências e desarticulação das competências **do SNBPC**;
- **Omissão da ligação que deve existir com os órgãos de protecção civil**, através da activação dos planos de emergência (PE) e os Centros de Operações de Emergência de Protecção Civil;
- **Desactualização do regulamento** que rege o exercício de funções de protecção civil **pelas Forças Armadas**;



## **2. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS**

Com base nos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, foram definidos **objectivos estratégicos** que se pretendem atingir na DFCI.

Objectivos para fazer face aos problemas (pontos fracos X ameaças)

### **1. Harmonização e racionalização legislativa através da sua codificação.**

Objectivo que terá duas dimensões ou objectos:

- a) codificação de toda a legislação do normativo florestal;
- b) codificação da legislação sobre incêndios florestais.

O primeiro objectivo trará consequentemente o segundo, eliminando a dispersão legislativa e criando um quadro sistematizado, organizado e definido de normas.

### **2. Revisão da lei penal:**

Criminalização do incêndio florestal ainda que o "agente provocador" seja o próprio titular dos bens em causa.

Objectivos para lidar com as vulnerabilidades (pontos fracos X oportunidades)

**3. Simplificação e racionalização do quadro orgânico** com tutela sobre o incêndio florestal, visando uma clara definição de competências e atribuições.

**4. Combate à ineficácia e falta exequibilidade das normas, através da melhor definição e centralização de competências na sua aplicação**, devendo-se chegar a um quadro ideal de só duas entidades com atribuições neste campo, isto é, uma só entidade na sua tutela contra-ordenacional e uma só entidade responsável pela investigação penal



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

Objectivos para aproveitar as potencialidades (pontos fortes X oportunidades)

**5. Regulamentação e desenvolvimento das leis de bases,** (concretamente Lei de bases da Política Florestal e Lei de bases da Protecção Civil).

Objectivos para lidar com os constrangimentos (pontos fortes X ameaças)

**6. Eliminação ou reenquadramento de normas que não se integrem ou não cumprem o plano definidor da lei de bases.**

**7. Definição, articulação e clarificação de competências do SNBPC.**