

PLANOS MUNICIPAIS DE DEFESA DA FLORESTA: PROCEDIMENTOS DE ELABORAÇÃO E DINÂMICA

DULCE LOPES

I. VISÃO RETROSPETIVA

O propósito da nossa intervenção no II Debate Florestas e Legislação foi o de fazer uma pequena reflexão sobre os procedimentos de elaboração e de dinâmica dos Planos Municipais de Defesa da Floresta (PMDFCI), em especial sobre algumas questões controvertidas que se colocam a este propósito. O nosso pano de fundo foi a Auditoria realizada aos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e Planos Operacionais pelo Tribunal de Contas e incorporada no seu Relatório Global n.º 23/2019.

De acordo com a primeira conclusão desta Auditoria:

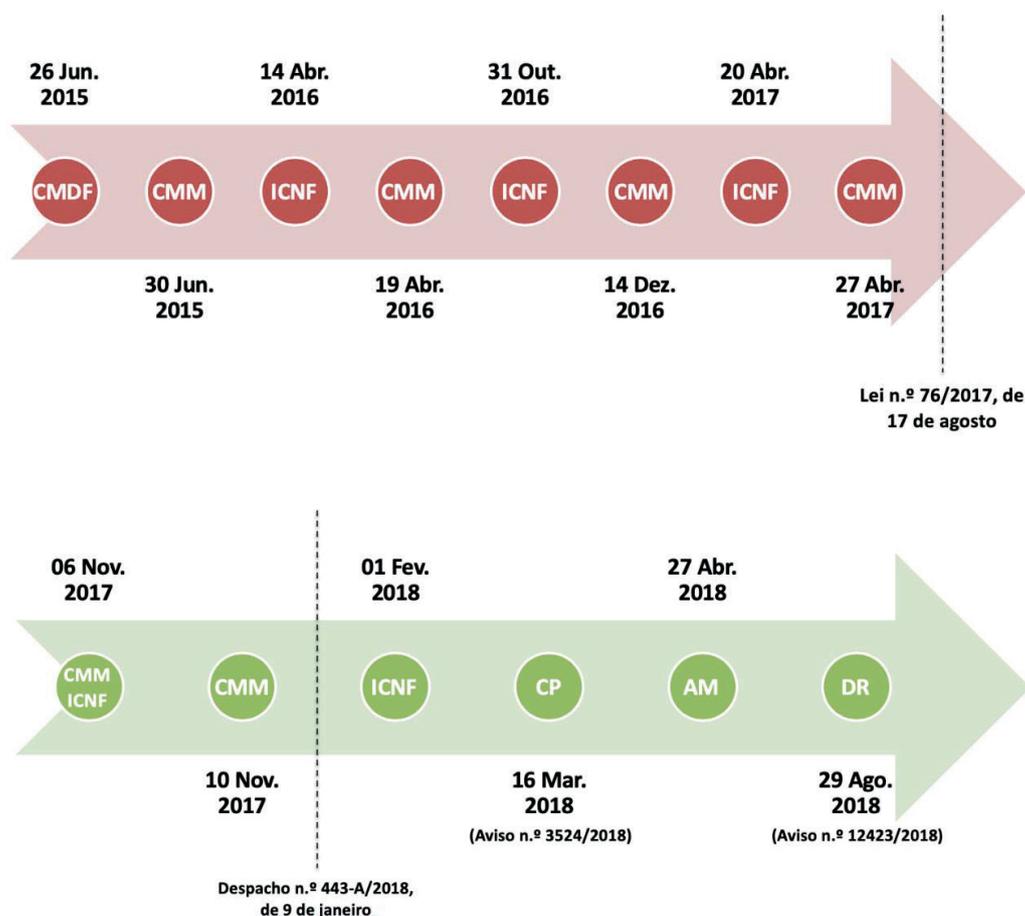
“A gestão do processo de elaboração e aprovação dos Planos não tem permitido a sua atempada entrada em vigor.

Verificou-se uma tendência para a existência de atrasos no circuito de elaboração e aprovação dos PMDFCI, quer porque o Município não diligenciou atempadamente pela elaboração do novo Plano ou demorou no seu envio para aprovação, quer porque o ICNF não conseguiu decidir no tempo legalmente previsto para o efeito, porque emergiram divergências entre as partes (em geral, relacionadas com as regras de edificação em espaço florestal), quer pela conjugação de vários destes fatores”.

A caracterização que é feita por este Relatório evidencia os atrasos nos procedimentos de elaboração dos PMDFCI, quer por dificuldades nos circuitos administrativos aplicáveis, quer por dificuldades na definição das normas aplicáveis.

Contudo, não se refere expressamente às alterações legislativas ocorridas naqueles procedimentos e nos efeitos dos próprios PMDFCI, que vieram reformular estes e as suas exigências, e que trouxeram consigo um conjunto de questões jurídicas (de tramitação de procedimentos em curso sob a égide de diplomas distintos) e que causaram igualmente alguns antolhos na atempada conformação dos PMDFCI ao novo modelo legal.

Apenas exemplificativamente e como explicitado pelo Dr. Rafael Reis também no II Debate sobre Florestas e Legislação, foi dado conta da dificuldade na aprovação do PMDFCI de Moura, e que se pode sumariar na seguinte “linha do tempo” a seguir transcrita dos elementos apresentados no Debate pelo Dr. Rafael Reis:



II. ELABORAÇÃO DOS PMDFCI: ALTERAÇÕES DECORRENTES DA REFORMA DE 2017

De acordo com as alterações ao Decreto-Lei n.º 124/2016, de 28 de junho, que estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, introduzidas pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto (retificada pela retificação n.º 27/2017, de 2 de outubro), o procedimento de elaboração do PMDFCI foi substancialmente alterado, com efeitos imediatos.

De facto, o diploma não previu qualquer disposição transitória, pelo que se passou a aplicar de forma direta aos procedimentos em curso. Naturalmente tal deveria ter sido feito com aproveitamento de passos procedimentais já empreendidos; não obstante os novos trâmites agora previstos e essenciais para que os PMDFCI passassem a ter eficácia direta relativamente a particulares (cf. artigo da autoria da Doutora Fernanda Paula Oliveira nesta Atas), como a consulta pública, a aprovação pela Assembleia Municipal e a Publicação em Diário da República teriam ainda de ter lugar.

O procedimento de elaboração dos PMDFCI, regulado no artigo 10.º da Lei n.º 124/2006 e Despachos n.º 443-A/2018 e 1222-B/2018 do Gabinete do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural, passou a integrar os seguintes trâmites:

- i. Elaboração do projeto pelo Município (câmara municipal), de acordo com estrutura tipo enunciada no guia técnico disponibilizado pelo ICNF, I. P
- ii. Parecer prévio da Comissão Municipal de Defesa da Floresta (sem que, contudo, se indique o prazo respetivo);
- iii. Parecer prévio vinculativo do ICNF, I. P. a emitir no prazo de 20 dias;
- iv. Consulta pública das componentes não reservadas do PMDFCI pelo prazo mínimo de 15 dias;
- v. Ponderação das participações recebidas (relatório da consulta pública) e seu eventual acolhimento na proposta do PMDFCI, exceto se contrariarem o parecer vinculativo do ICNF, I.P.;
- vi. Envio destes elementos para todas as entidades com assento na Comissão municipal de defesa da floresta e a esta para consolidação do plano;

- vii. Submissão à Assembleia Municipal para aprovação por maioria simples, no prazo de 45 dias;
- viii. Publicação em Diário da República e publicitação das componentes não reservadas do PMDFCI.

Esta tramitação visou essencialmente converter os PMDFCI num instrumento que tinha de ser integrado, para produzir efeitos relativamente aos particulares, nos planos municipais de ordenamento do território, para um instrumento paralelo a este que, inclusive, o condiciona. E assim é nos termos do artigo 11.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 124/2006, segundo o qual *“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.”*

Ou seja, os PDMFCI tramitados e elaborados de acordo com o procedimento acima definido passam a ter a virtualidade de condicionar a atividade de entidades privadas nas disposições que, de acordo com a legislação, estejam dependentes da sua inscrição (ou especificação) em PDMFCI. É o caso do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 sobre condicionalismos à edificação, mas é também o caso do artigo 15.º, nas hipóteses em que faz depender as obrigações de gestão de combustível das redes secundárias de faixas de gestão de combustível do disposto em prévio PMDFCI (cf. n.ºs 1, 10 e 13)⁹⁶.

⁹⁶ Estas disposições, ao contrário da do n.º 2 do mesmo artigo, não mandam proceder à gestão de combustível em qualquer situação, mas apenas nos casos previamente definidos no PMDFCI aplicável. Ou seja, aquelas normas, sem o PMDFCI que a concretize, acaba por não estar completa e não ser imediatamente aplicável, o que gera uma clivagem entre a obrigação de gestão de combustível que é de aplicação imediata (n.º 2 do artigo 15.º) e as demais situações (que muitas vezes envolvem entidades com obrigações públicas, como concessionários) o que nos parece altamente criticável. Veja-se como, para diminuir esta clivagem, o orçamento de Estado para 2019 (Artigo 162.º) expressamente estatuiu que *“1 - Em 2019, independentemente da existência de Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) aprovado: a) Os trabalhos definidos nos n.os 2, 10 e 13 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, devem decorrer até 15 de março; b) Os trabalhos definidos no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, devem decorrer até 31 de maio”*.

Assim, de um instrumento técnico e operacional os PMDFCI passam a ser também inegáveis instrumentos técnico-jurídico, uma vez que deles se retiram consequências (em regra de natureza proibitiva ou limitadora) para a esfera jurídica dos seus destinatários.

É certo que se pode argumentar que de um instrumento tendencialmente flexível, se passou para um procedimento tipicamente regulamentar, mais rígido, por conter agora trâmites como os da consulta pública e de emissão de pareceres, para além de ser aprovado pela Assembleia Municipal e ter de ser publicado.

Contudo, como o mostra a primeira consideração da Auditoria do Tribunal de Contas a que acima aludimos, também o anterior procedimento que se concluía com uma homologação por parte do ICNF não se havia demonstrado particularmente ágil, havendo situações em que o procedimento dos PMDFCI ficaram parados sem motivo aparente durante vários meses.

Assim, o que se ganha em transparência, ponderação e participação largamente parece compensar eventuais perdas de tempo que possam vir a ocorrer.

É certo que a rigidez e formalização deste procedimento pode colocar em causa algumas dimensões dos PMDFCI que são essencialmente operacionais e que, por isso, devem poder variar de acordo com as circunstâncias. A este propósito, somos de posição que as cautelas constitucionais e legais poderiam ter-se restringido aos elementos do PMDFCI que diretamente vinculam privados (entre outros, como vimos as disposições pertinentes dos artigos 15.º e 16.º) e não aos mais operacionais, relacionados com tarefas essencialmente públicas e atinentes muitas vezes à intervenção da proteção civil. Porém, não foi essa a opção do legislador que, como veremos, pretendeu “facilitar” esta adaptação às alterações de circunstâncias através dos procedimentos de dinâmica dos PMDFCI, através de eventuais ajustamentos a estes.

Todavia, o novo procedimento de elaboração dos PMDFCI suscita também outras questões que não estão ainda cabalmente resolvidas.

A primeira prende-se com a elaboração obrigatória dos PMDFCI. Segundo o artigo 10.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 124/2006, “*A elaboração, execução, avaliação anual da execução e atualização dos PMDFCI têm carácter obrigatório, devendo a câmara municipal consagrar a execução da componente que lhe compete no âmbito dos planos e relatórios anuais de atividades*”. Esta elaboração pode, por isso, ser exigida contenciosamente,

uma vez que, caso um Município não tenha um PMDFCI estará a omitir ilegalmente uma sua obrigação regulamentar.

Todavia, o que mais induz à elaboração e dinâmica dos PMDFCI é a circunstância de aos Municípios poder ser vedado o acesso a “subsídio ou benefício outorgado pelo Estado” (artigo 10.º, n.º 12), o que, aliás, tem vindo a ser incluído e regulado (ainda que dificilmente aplicado) no âmbito dos vários Orçamentos de Estado.

Dada esta obrigatoriedade convinha que o Guia Técnico de Elaboração dos PMDFCI, que data já de abril de 2012⁹⁷, fosse revisto, de modo a poder ser incorporadas as alterações legislativas ocorridas posteriormente, o que se espera até ao momento que aconteça⁹⁸. Além do mais, a elaboração obrigatória dos PMDFCI deveria ser acompanhada de uma clara exigência da sua adequação técnica, pois caso contrário corre-se o risco de se basear em elementos desatualizados, contrariando o propósito de os PMDFCI serem um retrato o mais fiel possível da realidade existente.

A segunda questão relaciona-se com o papel quase incontestado do ICNF nos PMDFCI. Não só o guia técnico ao qual devem obedecer os PMDFCI é aprovado e divulgado pelo ICNF, como esta entidade deve emitir parecer vinculativo sobre aqueles Planos, sendo que se encontra, inclusive, uma limitação de duvidosa constitucionalidade no artigo 4.º, n.º 8 do Anexo ao Despacho n.º 443-A/2018, segundo a qual “*As observações resultantes da consulta pública e vertidas no relatório da consulta, caso contrariem o parecer vinculativo do ICNF, I. P., não podem ser incorporadas no plano*”⁹⁹.

⁹⁷ Guia disponível em <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/Guia-Tecnico-PMDFCI-AFN-Abril2012-v1.pdf/view>>. Aliás, o ICNF encontra-se claramente em incumprimento desta sua obrigação de atualização do Guia Técnico, uma vez que o ponto 2 do Despacho n.º 443-A/2018 estipula que “*O ICNF, I. P., elabora, em consonância com o regulamento ora homologado, o guia técnico do PMDFCI e disponibiliza-o em formato digital no seu sítio da Internet*”.

⁹⁸ Seria importante inclusive definir de forma ainda que genérica, o que pode ser a informação classificada no seio de um PMDFCI para que se seja possível controlar as “fugas” à consulta pública e à publicação dessas componentes reservadas do plano.

⁹⁹ Para se ser inteiramente coerente com a importância da participação pública em sede dos PMDFCI quando muito dever-se-á solicitar nesta segunda fase, após consulta pública, um novo Parecer ao ICNF que deverá versar sobre aquelas observações.

Tendo por base o relevo do ICNF em todo o procedimento de elaboração dos PMDFCI, é de duvidar se se trata de um plano verdadeiramente de “imputação municipal”, não obstante seja elaborado, conduzido e proposto pela Câmara Municipal e aprovado pela Assembleia Municipal. De facto, aquela posição do ICNF parece indicar que é um plano apenas “parcialmente” municipal, na parte da execução técnica e da aprovação jurídica, mas não nas suas opções essenciais.

E, por isso mesmo, estes PMDFCI são considerados como uma “condicionante” aos planos municipais. Neste sentido, refere o 16.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 124/2006, que *“A classificação e qualificação do solo definidas no âmbito dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem considerar a cartografia de perigosidade de incêndio rural definida em PMDFCI a integrar, obrigatoriamente, na planta de condicionantes dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território”*. Em sentido similar vai o artigo 10.º, n.º 6, ao exigir que as plantas dos PMDFCI sejam elaboradas à mesma escala da planta de condicionantes do plano diretor municipal.

Esta é, na verdade, uma condicionante “atípica” na medida em que é uma limitação à tarefa de planeamento por parte de quem tem competência para aprovar planos territoriais (o Município), mas que é *na sua essência* motivada pela especial posição que o ICNF tem no procedimento de elaboração dos PMDFCI.

Ainda assim anote-se que os Municípios têm algumas vias de “superar” a ausência de emissão do parecer no prazo legal por parte do ICNF, uma vez que se aplica a estes planos o regime geral resultante do artigo 92.º, n.º 6 do Código de Procedimento Administrativo. De acordo com esta disposição, *“no caso de o parecer obrigatório ser vinculativo, a decisão final só pode ser proferida sem a prévia emissão daquele desde que o responsável pela direção do procedimento tenha interpelado, no prazo de 10 dias, o órgão competente para o emitir, sem que este o tenha feito no prazo de 20 dias a contar dessa interpelação”*. Ou seja, é possível que um PMDFCI possa ser aprovado sem efetiva emissão do parecer do ICNF desde que ocorra a interpelação a que se refere aquele n.º 6, não obstante esta ser uma possibilidade a que dificilmente os Municípios quererão recorrer, dado o apoio técnico fornecido pelo ICNF e a dificuldade em “substituir” a especialização temática trazida por esta entidade para o procedimento.

A última questão para que queremos chamar a atenção prende-se com o estatuto dos próprios PMDFCI na sua relação com os planos

(inter)municipais de ordenamento do território, em especial com os planos diretores (inter)municipais, em especial a necessidade de compatibilização das suas disposições.

Sem que nos queiramos — e possamos, dados os limites da nossa intervenção — adentrar muito neste domínio, vários níveis de compatibilização são pensáveis. Como se interpretam e preenchem as definições e conceitos relevantes em ambos os domínios? Quais as competências em cada domínio e de cada entidade? Quais as disposições que prevalecem em cada caso concreto (tendo em linha de conta a eficácia e âmbito de aplicação de cada plano)?

Uma questão que tem sido colocada com especial acuidade é a de saber se os Municípios podem ou não regulamentar sobre a floresta nos seus planos municipais (desde a arborização até, por exemplo, à gestão de combustíveis)? A interrogação de fundo subjacente a este propósito é a de saber se as questões florestais são de ordem iminentemente nacional (não podendo, por isso, os municípios decidir nesta matéria) ou envolvem também uma dimensão local (que confere aos municípios o poder de definir opções concretas neste domínio)?

A nossa posição é a de que os planos municipais, em especial o plano diretor municipal, não se limitam a regular o solo urbano (e a ocupação urbanística do território), regulando igualmente o solo rústico. Neste âmbito cabe aos planos municipais, na tarefa de qualificação do solo rústico, identificar e regular os espaços florestais, o que é hoje claro seja no âmbito da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), do Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio) e da Lei que estabelece o regime jurídico da estruturação fundiária (Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto).

Coloca-se, contudo, a questão de saber até onde podem os Municípios ir nesta regulamentação? Só podem regular questões de afetação (usos dominantes, complementares e compatíveis) de espaços ou podem embrenhar-se na regulamentação concreta de espécies desejáveis e indesejáveis, dentro dos limites que lhe são deixados pelos planos regionais de ordenamento florestal? E, neste caso, podem proibir ou limitar determinadas práticas ou usos, dadas as suas implicações em matéria de perigosidade de incêndio?

É certo que o Decreto-Lei n.º 124/2006 tende a entender a relação entre os planos municipais de ordenamento do território e os

PMDFCI como uma relação recíproca e harmoniosa. É o que se retira do seu artigo 10.º, n.º 5, segundo o qual “*a cartografia da rede de defesa da floresta contra incêndios constituída pela rede primária de faixas de gestão de combustível, rede viária florestal fundamental, rede de pontos de água e rede nacional de postos de vigia (RNPV), assim como a carta de perigosidade de incêndio florestal, constantes dos PMDFCI, devem ser incorporadas e regulamentada nos respetivos planos municipais de ordenamento do território*”. Fica, porém, por saber quais os limites desta incorporação e regulamentação, tendo em consideração as dúvidas acima suscitadas e que, em procedimentos de revisão dos planos diretores municipais, temos visto serem recorrentemente colocadas, mas sem resposta satisfatória por parte das entidades públicas intervenientes naqueles procedimentos.

Estas dificuldades resultaram patentes da conclusão 11 da Auditoria do Tribunal de Contas que acentuou que “*A difícil compatibilização entre os instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os PDM, e a legislação setorial de DFCI, constitui um fator de tensão e ineficiência na implementação dos PMDFCI. As duas óticas de abordar o território, o planeamento e ordenamento e a defesa da floresta (das pessoas e dos bens), têm de ser interligadas por uma base comum de definições*”. Para concluir que a “*regulação do uso dos solos tem de ser mais eficaz, garantir um efetivo controlo e proporcionar a responsabilização dos vários decisores*”.

III. PROCEDIMENTOS DE DINÂMICA: ALTERAÇÕES DECORRENTES DA REFORMA DE 2017

Com os Despachos n.ºs 443-A/2018 e 1222-B/2018, veio deixar-se claro que os PMDFCI caducam automaticamente no prazo de dez anos após a sua entrada em vigor (antes o prazo era de cinco anos). Estes dez anos correspondem, assim, ao prazo de vigência máxima dos PMDFCI, pois pretende-se que eles sejam uma representação o mais fiel e ajustada da realidade, evitando-se que PMDFCI permaneçam em vigor muito para além do que seria o razoável e adequado em termos daquela representação.

O que significa, portanto, que antes do decurso daquele prazo devem os PMDFCI ser reponderados de modo a poderem manter-se em vigor, evitando assim a sua caducidade que se produziria automaticamente.

No que se refere aos procedimentos aplicáveis, aqueles Despachos distinguem entre revisão, atualização e ajustamentos.

Ao contrário do que sucede no âmbito do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, em que a *revisão* é o procedimento pelo qual se procede a uma reponderação global e integrada das opções dos planos, no âmbito da defesa da floresta contra incêndios a revisão é um procedimento mais limitado nos seus efeitos, uma vez que dele não resultam alterações ao prazo de vigência inicialmente fixado no PMDFCI, ainda que estejam sujeitas aos mesmos trâmites aplicáveis ao procedimento de elaboração. Ainda assim, é um instrumento de dinâmica relevante pois permite “*alterações aos objetivos e metas preconizados, ou alterações em elementos estruturantes do mesmo, nomeadamente, no desenho das redes de defesa da floresta contra incêndios, na carta de perigosidade e nas regras relativas à dimensão das faixas de gestão de combustível para efeitos do cumprimento do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, na sua atual redação, ou ocorram alterações no quadro legal aplicável à*” defesa da floresta contra incêndios.

Tratando-se de meros *ajustamentos* do PMDFCI nomeadamente a recalendarização das ações a realizar e o ajustamento pontual do desenho das redes de defesa da floresta contra incêndios, o procedimento é mais simplificado, sendo estes aprovados em sede de Comissão Municipal de Defesa da Floresta, por unanimidade, devendo ser inscritos em ata e, naturalmente, publicitados. Também estes ajustamentos não implicam uma alteração do período de vigência do PMDFCI e não podem integrar inovações de relevo nestes nem terem impacto nas condições de aplicação do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 ou de outras disposições com eficácia plurisubjetiva, uma vez que estas dependem integralmente dos trâmites aplicáveis aos regulamentos administrativos, designadamente a sujeição a consulta pública, aprovação pela Assembleia Municipal e publicação.

A *atualização*, por seu turno, corresponde à elaboração de um novo plano, com novo período de planeamento de dez anos, aplicando-se o procedimento de elaboração dos PMDFCI. É este, portanto, o procedimento que obsta à caducidade automática dos PMDFCI, pelo que deve ser considerado como obrigatório.

IV. VISÃO PROSPETIVA

Pareceria que com isto poderíamos ter um enquadramento aplicável aos PMDFCI que entraria no léxico e na prática dos vários atores envolvidos na defesa da floresta contra incêndios, em especial dos Municípios e das renovadas Comissões de Defesa da Floresta. Eis que não, precisamente na altura do II Debate sobre Florestas e Legislação, foi publicitado que entraria em consulta pública um Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), que virá a alterar aquele equilíbrio instável e precário conseguido pela atual versão do Decreto-Lei n.º 124/2006.

Uma das questões que se coloca tanto na altura como agora, momento em que já foi publicado em Diário da República o PNGIFR (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho) é a de saber qual o papel que o PNGIFR terá no seio dos instrumentos de gestão territorial e como se configurarão os instrumentos de planeamento relativos a fogos rurais com os planos e programas territoriais.

Ainda que o propósito do PNGIFR seja o de, em concreto, enforçar boas práticas públicas através da integração de políticas e promover mudanças de comportamentos, sobretudo dos privados, é consabido que, sempre que tanto implicar a formulação de regras de uso, ocupação e transformação do solo as mesmas terão de ter fonte legislativa, incorporar-se em planos municipais ou intermunicipais ou então em institutos que, com as devidas cautelas legais (participação pública e publicação), como os atuais PMDFCI, configurem condicionantes ou se sobreponham àqueles planos.

Se se pretende alterar o presente estado das coisas — que assenta em planos municipais ou intermunicipais de defesa da floresta contra incêndios, aos quais se reconheceu a aptidão para vincular imediatamente privados — fica por esclarecer qual a forma de articulação do novo sistema com os instrumentos de gestão territorial.

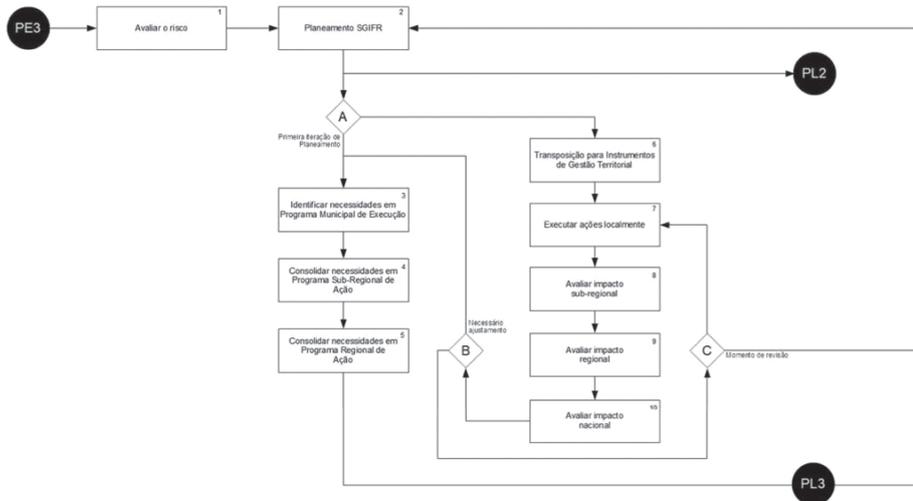
Não nos parece por isso que se seja correto afirmar-se naquele Plano que o “*O PNGIFR aplica-se a todo o território, vinculando todas as entidades públicas e privadas e todos os cidadãos, encorajando-os através de um programa de ação dotado de recursos, a assumir de forma exigente as suas responsabilidades e atribuições*”. Devendo, isso sim, ser-se mais preciso e explícito no que se refere às questões de articulação e vinculação referidas, uma vez que serão elas que irão pesar nos casos concretos

em que se discuta — como já se discute — a repartição de obrigações e responsabilidades entre entidades públicas e privadas.

Este PNGIFR contempla novos modos de prevenção de incêndios, com impacto ao nível do ordenamento do território ou de novas opções de planeamento, formas de gestão de combustível e de ordenamento florestal. Para o efeito aponta para *“uma revisão dos instrumentos de planeamento de defesa contra incêndios, por exemplo os Planos Municipais e os Planos Intermunicipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios. Com efeito, o novo Sistema só ficará plenamente operacional quando as orientações estiverem concretizadas ao nível local que estarão dependentes destas revisões”*, ao mesmo tempo que antecipa igualmente uma revisão necessária do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, sendo que *“o futuro diploma deve consagrar legalmente apenas as matérias que, nos termos da Constituição da República Portuguesa, careçam de previsão legal, deixando para a esfera regulamentar as matérias e os aspetos que se revistam de tecnicidade e dimensão infra legal, dotando da necessária flexibilidade que facilita a sua constante atualização”*¹⁰⁰.

Contudo, a única peça em que se antevê o que será a forma de relacionamento entre planos consta de um quadro incluído no PNGIFR, do qual resulta a existência de um programa de execução municipal acompanhado, paralelamente, pela transposição para instrumentos de gestão territorial. Resta saber, afinal, se se manterão os PMDFCI (e o que fazer com todos aqueles vigentes e em elaboração) e como concretizar a imposição de obrigações ou proibições a privados: diretamente nos PMDFCI, como hoje sucede, ou integradas nos planos municipais de ordenamento do território como antes de 2017 sucedia? Parece que o PNGIFR aponta para esta segunda opção, o que, perante as dúvidas técnico-jurídicas que se suscitaram quanto a esta via e que determinou a modificação desta solução legal nos parece um passo atrás na desejada flexibilidade e operacionalidade que se pretendeu inculir aos PMDFCI.

¹⁰⁰ Além do mais, o PNGIFR refere novas entidades como as Comissões Municipais de Gestão Integrada de Fogos Rurais (CMGIFR), que não se percebe em que medida e como se sucederão às Comissões Municipais de Defesa da Floresta.



Fluxograma PL.1 – Orientações estratégicas e planeamento integrado

É necessário, urgentemente, estabilizar um modelo claro de interligação entre procedimentos e planos e de relacionamento com privados, de modo a tornar cognoscíveis e exigíveis comportamentos que sejam importantes do ponto de vista da prevenção e defesa contra fogos rurais. As alterações legislativas previsíveis nesta matéria, caso não sejam claramente meritórias — o que esperamos que venha a ser o caso, ainda que o modelo do PNGIFR nos pareça grandemente complexo e cheio de indefinições para que possamos já formular a nossa opinião — apenas constituirão mais um engulho à política de defesa da floresta contra incêndios/ fogos rurais.