

Presidente do Governo Regional dos Açores

Número: 77/ A/98

Processo : R-2678/96

Data: 7.01.1999

Área: Açores

Assunto: AMBIENTE - CEDRO DO MATO ("JANIPERUS BREVIFOLIA") - CONVENÇÃO RELATIVA À PROTECÇÃO DA VIDA SELVAGEM E DOS HABITATS NATURAIS (CONVENÇÃO DE BERNA) - MEDIDAS DE PROTECÇÃO.

Sequência: Acatada

I- Introdução

1. Em 12/07/96, foi apresentada ao Provedor de Justiça uma queixa relativa à aplicação das disposições da Convenção Relativa à Protecção da Vida Selvagem e do Ambiente Natural na Europa (Convenção de Berna) na Região Autónoma dos Açores.
2. Não obstante a reclamação ser relativa à protecção das diversas espécies de flora endémica dos Açores, era manifestada especial preocupação pelo "Juniperus brevifolia" (Cedro do Mato) nos seguintes termos:"
 - A madeira do "Juniperus brevifolia" é largamente utilizada na construção e reparação de embarcações;
 - Encontram-se em comercialização peças de artesanato manufacturadas a partir de madeira do Cedro do Mato;
 - A procura da madeira do Cedro do Mato, que é muito elevada, constitui factor de pressão sobre a oferta, levando ao corte de exemplares de "Juniperus brevifolia", em especial na Ilha do Pico;
 - Existem em armazém grandes quantidades de troncos de "Juniperus brevifolia";
 - São feitos transportes de madeira do Cedro do Mato entre ilhas;
 - Têm sido autorizadas, pelos serviços competentes do Governo Regional, arroteias em terrenos povoados por espécies endémicas incluídas nos anexos da Convenção de Berna.
3. No âmbito da instrução do processo supra referenciado, foram recebidas as informações constantes do ofício n.º ..., do Gabinete de Sua Excelência o Secretário Regional da Agricultura, Pescas e Ambiente. Entre outras afirmações, era dito que "(...) a obrigatoriedade de recenseamento imposta pela CITES, bem como o disposto nas alíneas a), b) e c) do artigo 2º do Decreto- Lei n.º 316/89, não se aplica ao material lenhoso relativo às espécies de flora endémica da Região protegidas, que tenham sido retiradas do seu meio natural antes da sua inscrição nos anexos da Convenção de Berna" (cf. ponto 5 do ofício mencionado).
4. Em 28/11/97, a coberto do ofício n.º ..., igualmente do Gabinete de Sua Excelência o Secretário Regional da Agricultura, Pescas e Ambiente, foram prestados os esclarecimentos que se transcrevem:

"3. Qualquer particular pode naturalmente vender madeira de cedro do mato armazenada antes da vigência da Convenção de Berna (1995), precisamente por esta espécie ("Juniperus brevifolia" (Seub.) Antoine) não constar das listas de espécies protegidas pela Convenção Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção (CITES), pelo que (...) não está aquele material lenhoso sujeito a qualquer tipo de recenseamento ou certificação;
4. Pelo supra exposto, os artesãos ou os comerciantes que trabalham ou comercializam cedro do mato não têm que fazer qualquer prova de que o mesmo foi cortado em data anterior à vigência da Convenção de Berna".
5. Na mesma comunicação era dada conta de terem sido instaurados dois processos de contra- ordenação, pela Direcção Regional dos Recursos Florestais, por abate de exemplares de "Juniperus brevifolia" na Ilha do Pico, e de ter sido, ainda, lavrado um auto de notícia, em 11/09/97, igualmente por corte de um exemplar de Cedro do Mato na Ilha do Pico.
6. Face a estas informações, foram solicitados esclarecimentos a Sua Excelência o Secretário Regional da Agricultura, Pescas e Ambiente (cf. ofício n.º ..., da Provedoria de Justiça) relativamente às medidas que iriam ser tomadas visando:

- Conhecer as existências em armazém de madeira de "Juniperus brevifolia" (designadamente através de inventariação, registo e certificação de exemplares já cortadas e produtos já manufacturados);
- Evitar o prosseguimento de abate de exemplares.

7. Através dos ofícios n.ºs... (do Gabinete de Sua Excelência o Secretário Regional da Agricultura, Pescas e Ambiente) e ... (da Direcção Regional dos Recursos Florestais), foi, uma vez mais, manifestado o entendimento de que inexistia obrigatoriedade de ser assegurada a inventariação, o registo e a certificação dos exemplares já cortadas e dos produtos já manufacturados em madeira de "Juniperus brevifolia", uma vez que estes procedimentos resultam da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Ameaçadas de Extinção (CITES), inaplicável à espécie em apreço.

8. O senhor Director Regional dos Recursos Florestais expressou o seu entendimento sobre esta questão de forma mais desenvolvida. Entre outras considerações (a que farei referência adiante), era afirmado: "O ponto dois do V. ofício supra citado, indica um procedimento, não previsto na Convenção de Berna, mas sim na Convenção CITES, ambas as convenções protegem espécies mas os seus espíritos são completamente diferentes.

Este procedimento adoptado para espécies em perigo de extinção, não faz, a meu ver qualquer sentido em relação ao "Juniperus brevifolia" (...)".

II- Exposição de Motivos A Convenção de Berna

9. A Convenção Relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais da Europa (Convenção de Berna) foi assinada em 19 de Setembro de 1979.

10. A adopção, a nível nacional, das medidas legislativas e regulamentares necessárias ao cumprimento das finalidades daquela Convenção - ratificada, em Portugal, pelo Decreto n.º 95/81, de 23 de Julho - foi operada através da publicação do Decreto- Lei n.º 316/89, de 22 de Setembro. A aprovação do Decreto- Lei n.º 196/90, de 18 de Junho, alterou a redacção dos art.s 14º e 15º do Decreto- Lei n.º 316/89.

11. Aquela Convenção foi assinada no âmbito do Conselho da Europa, e tinha como principal objectivo garantir a conservação da flora e da fauna selvagens e dos seus habitats naturais.

12. O regime contido no texto da Convenção de Berna visa a adopção, pelos países contratantes, de medidas necessárias à conservação da flora e fauna selvagens e dos habitats naturais (cf. art.s 2º e 3º).

13. Em cumprimento do disposto no art. 4º (artigo único, do Capítulo II, intitulado "Protecção dos habitats"), devem as partes contratantes tomar "as medidas legislativas e regulamentares adequadas e necessárias à protecção dos "habitats" das espécies selvagens da flora e da fauna, especialmente das que são mencionadas nos anexos I e II, e à defesa dos "habitats" naturais ameaçados de extinção" (cf. n.º 1).

14. No art. 9º enumeram-se os casos em que se permitem derrogações às proibições atrás enunciadas.

15. As excepções permitidas (apenas quando não exista outra solução satisfatória) e sempre relativas (pois nunca poderão por em causa a sobrevivência da população), devem respeitar a protecção da flora e da fauna, permitir a prevenção de danos importantes nas diferentes formas de propriedade, interessar à saúde e segurança públicas, segurança aérea ou outros interesses públicos prioritários, visar a investigação e educação ambiental, o repovoamento, a reintrodução e a criação de exemplares, e, por fim, possibilitar a captura, a detenção ou qualquer exploração permitida de animais ou plantas.

16. Nos termos do disposto no art. 12º, o regime previsto na Convenção de Berna não impede a adopção de medidas mais restritas relativamente à protecção das espécies da flora e fauna selvagens.

17. A regulamentação da Convenção Relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais ocorreu mediante a publicação do Decreto- Lei n.º 316/89, de 22 de Setembro.

18. No n.º 1 do art. 2º enumeram-se as actividades que são proibidas, tendo em vista a protecção das espécies da flora inscritas no anexo I da Convenção:

- a) A colheita, apanha, corte ou arranque intencionais *alínea a)*;
- b) A venda, detenção para venda, oferta e transporte para venda e exposição com fins comerciais *alínea b)*;
- c) A deterioração dos respectivos habitats *alínea c)*.

19. Em casos excepcionais (cf. n.º 2), a disciplina contida nas alíneas do n.º 1 do art. 2º não se aplica:

- a) Quando as plantas tenham sido cultivadas *alínea a)*;
- b) Quando as plantas tenham sido retiradas do seu meio natural antes da inscrição da respectiva espécie nos anexos da Convenção *alínea b)*;
- c) Quando as plantas tenham sido introduzidas no nosso território de acordo com as normas relativas à protecção da respectiva espécie *alínea c)*.

20. O art. 6º cria a comissão nacional para a aplicação da Convenção de Berna, a qual integra representantes designados pela Região Autónoma dos Açores (cf. parte final).

21. Nos termos do disposto no art. 13º, "os viveiristas, criadores e taxidermistas de espécies constantes dos anexos I, II e III da Convenção ficam obrigados a:

- a) No espaço de 150 dias a contar da data da publicação do presente diploma, enviar ao SNPRCN as listas das espécies que detenham naquela data;
- b) Organizar e manter actualizado um registo das espécies e espécimes que detêm e exibi- lo sempre que tal lhes for solicitado pelo SNPRCN".

22. O art. 14º dispõe sobre as contra- ordenações puníveis por violação da disciplina contida no Decreto- Lei n.º 316/89, de 22 de Setembro. O art. 15º prevê que, cumulativamente com as coimas previstas, as seguintes sanções acessórias aplicáveis aos infractores:

- a) A interdição do exercício da profissão ou da actividade, até um máximo de dois anos *alínea a)*;
- b) A apreensão das espécies que estejam na origem da infracção, bem como do equipamento utilizado para a sua captura, que serão perdidos a favor do Estado *alínea b)*.

23. Em parte alguma do diploma vêm previstas normas relativas ao ressarcimento de danos causados pelas espécies protegidas no âmbito da Convenção, ou decorrentes da impossibilidade de as capturar ou apanhar.

24. O Decreto- Lei n.º 196/90, de 18 de Junho, alterou a o regime das contra- ordenações pela prática de infracções ao Decreto- Lei n.º 316/89, tendo, em especial, elevado os limites máximos dos montantes das coimas e alargado o número de sanções acessórias cuja aplicação é possível.

25. Assim, foram acrescentadas ao elenco das sanções acessórias aplicáveis aos infractores:

- a) A privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos *alínea c) do art. 15º*;
- b) A privação do direito de participação ou arrematações a concursos promovidos por entidades ou serviços públicos, de obras públicas, de fornecimento de bens e serviços, ou concessão de serviços, licenças ou alvarás *alínea d) do art. 15º*.

26. Nos termos do disposto no art. 18º, a aplicação da disciplina do Decreto- Lei n.º 316/89, de 22 de Setembro, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, não prejudica as competências cometidas aos respectivos órgãos de governo próprios.

A Rede Natura 2000:

27. Como ficou atrás descrito, o senhor Director Regional dos Recursos Florestais referiu expressamente, no ofício n.º 4928, de 15/10/98, a necessidade da "(...) protecção efectiva dos habitats (...) como sejam os Matos Macarronésicos endémicos; as Turfeiras de cobertura; as Turfeiras arborizadas; as Laurissilvas Macarronésicas; e as Florestas Macarronésicas de Juniperus".

28. O novo Lei Decreto- Lei n.º 226/07, de 27 de Agosto (intitulado "tipos de habitats naturais de interesse

28. O anexo I ao Decreto- Lei n.º 226/97, de 27 de Agosto (intitulado "tipos de habitats naturais de interesse comunitário cuja conservação exige a designação de zonas especiais de conservação"), inclui, entre outros, os seguintes habitats, sob os títulos indicados:

Turfeiras altas e turfeiras baixas

Turfeiras ácidas de "Sphangnum"

7110 (*) Turfeiras altas activas

7120 Turfeiras altas degradadas (ainda susceptíveis de regeneração natural).

7130 (*) Turfeiras de cobertura [(*) turfeiras activas unicamente].

Florestas

Florestas esclerófilas mediterrânicas

9361 (*) Laurissilvas dos Açores.

Florestas de coníferas de montanha mediterrânicas

9565 (*) Florestas macaronésicas de Juniperus.

29. De notar que a referência (*) indica que se trata de um habitat prioritário.

30. Relativamente aos tipos de habitats descritos no anexo I, bem como às espécies animais e vegetais incluídas nos anexos II, IV e V, o Decreto- Lei n.º 226/97, de 27 de Agosto, prevê a elaboração de uma lista nacional de sítios (cf. art. 3º, n.º 1), e dispõe que "(...) os instrumentos de planeamento e ordenamento deverão conter as medidas necessárias para garantir a conservação dos habitats e espécies identificados para a [respectiva] área" (cf. art. 4º, n.º 3).

31. Este diploma procedeu à transposição para o direito interno da Directiva n.º 92/43/ CEE, do Conselho, de 21 de Maio, com o expresso objectivo de "contribuir para assegurar a biodiversidade, através da conservação e do restabelecimento dos habitats naturais e da flora e fauna selvagens no território nacional num estado de conservação favorável, tendo em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais" (cf. art. 1º).

32. A disciplina constante do Decreto- Lei n.º 226/97, de 27 de Agosto, para além do estabelecimento de diversas medidas previstas em ordem à protecção destes habitats naturais, proíbe, no art. 10º e relativamente apenas às espécies vegetais constantes do anexo IV:

a) A recolha, a colheita, o corte, o desenraizamento ou a destruição das plantas em causa no seu meio natural, dentro da sua área de distribuição natural anos *alínea a)*;

b) A detenção, o transporte, a venda ou troca e a oferta para fins de venda ou de troca de espécimes das referidas espécies colhidos no meio natural, com excepção dos colhidos legalmente antes da entrada em vigor do Decreto- Lei n.º 226/97 *alínea b)*.

33. O art. 19º dispõe que, na Região Autónoma dos Açores, a execução da disciplina constante do Decreto- Lei n.º 226/97, de 27 de Agosto, cabe aos serviços competentes da administração regional.

O art. 15º, n.º 6, da Lei de Bases do Ambiente:

34. A Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, no pressuposto de que "todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender" (cf. art. 2º, n.º 1, 1ª parte) impõe a observância, pela administração pública e pelos particulares, de princípios específicos de actuação.

35. Em especial, importa chamar a atenção para três destes princípios:

- O princípio da prevenção *art. 3º, alínea a)*: as actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente, sendo o poluidor obrigado a corrigir ou a recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a acção poluente;

- O princípio da procura do nível mais adequado de acção *art. 3º, alínea f)*: a execução das medidas de política de ambiente devem ter em consideração o nível mais adequado de acção, seja ele de âmbito internacional, nacional, regional, local ou sectorial;

- O princípio de recuperação *art. 3º, alínea g)*: devem ser tomadas medidas urgentes para limitar os processos degradativos nas áreas onde actualmente ocorrem e promover a recuperação dessas áreas, tendo em

conta os equilíbrios a estabelecer com as áreas limítrofes.

O Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma dos Açores:

36. O Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março e pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto, define a defesa do ambiente e equilíbrio ecológico como matéria de interesse específico da Região [cf. art. 8º, alínea c)].

37. Esta previsão releva "para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da Região, bem como das matérias de consulta obrigatória pelos órgãos de soberania, nos termos do n.º 2 do art. 229º da Constituição" (cf. corpo do mesmo artigo).

38. É competência da Assembleia Legislativa dos Açores, nos termos do art. 31º:

- "Legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania" [alínea c)];

- "Legislar, sob autorização da Assembleia da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania" [alínea d)];

- "Desenvolver, em função do interesse específico da Região, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, bem como as previstas nas alíneas f), g), h), n), t) e u) do n.º 1 do artigo 165º da Constituição" [alínea e)].

39. Não obstante, no exercício das suas atribuições enquanto "órgão executivo de condução da política da Região e o órgão superior da administração regional" (cf. art. 46º), compete ao Governo Regional, para além do exercício de poder executivo próprio [cf. art. 60º, alínea a)], a apresentação à Assembleia Legislativa Regional de propostas de decreto legislativo regional e de antepropostas de lei [cf. art. 60º, alínea t)].

As Acções já Desenvolvidas pelo Governo Regional dos Açores:

40. Ainda no ofício n.º ..., do senhor Director Regional dos Recursos Florestais, são descritas algumas das acções levadas a cabo pela Administração Regional dos Açores no âmbito da conservação das espécies naturais existentes na Região. Assim, foram enunciadas as seguintes medidas:

- "(...) no plano de melhoramento florestal dos Açores, que está a ser realizado com o apoio técnico e científico do Departamento de Engenharia Florestal do Instituto Superior de Agronomia (...) no sentido da (...) domesticação [do "Juniperus brevifolia"] e melhoramento genético com vista à sua explorabilidade. (...)

- (...) o Governo Regional iniciou um investimento na aquisição de uma grande propriedade na Ilha Terceira composta por um riquíssimo património vegetal, onde podemos encontrar grande variedade de habitats, onde está presente o "Juniperus brevifolia". (...)

- No ano transato iniciou-se um projecto LIFE, junto com o Departamento de Ciências Agrárias da Universidade dos Açores, com um investimento Global de cerca de 380 000 contos, com vista precisamente ao estudo dessas áreas, e à definição de planos de gestão das mesmas, com indicação das medidas de conservação activa a realizar com vista à efectiva protecção dos habitats e espécies.

- No presente ano de 1998, foram descongelados 28 novos lugares para a carreira de Guardas Florestais do Quadro da Direcção Regional dos Recursos Florestais, estando a iniciar-se o processo de selecção, o que vem reforçar significativamente o corpo existente, o que representa sem dúvida um esforço da Administração Regional com vista a aumentar a capacidade fiscalizadora nas áreas de competência desse corpo policial, nomeadamente a fiscalização em áreas de reservas florestais e coberto florestal da região.

- (...) [estão-se] a levar a cabo, os trabalhos relativos ao inventário florestal da região. Com este trabalho pretende-se obter informação gráfica e numérica sobre a utilização do solo, nas superfícies florestais, pretende-se avaliar as áreas ocupadas pelas principais espécies, por natureza de povoamentos (composição, objectivos de produção e nível de desenvolvimento), e efectuar a sua distribuição no espaço; Nos povoamentos destinados à produção de material lenhoso, pretende-se determinar o volume e realizar uma caracterização das árvores que os constituem em relação à idade, altura, diâmetro à altura do peito; Determinar o potencial produtivo (acréscimos) desses povoamentos; Delimitar as áreas de vegetação natural

Determinar o potencial produtivo (acrescimos), desses povoamentos, dentro das áreas de regulação natural ou semi-natural (que serão caracterizadas no projecto LIFE)".

II- Conclusões

41. Sendo certo que a Assembleia Regional dos Açores é o órgão legislativo por excelência na Região Autónoma dos Açores, é igualmente visível que o Governo Regional tem vindo a prosseguir uma política de conservação da natureza cuja concretização prática foi entregue, pelo menos em parte, à Direcção Regional dos Recursos Florestais. Faz, por isso, sentido dirigir a presente Recomendação a Vossa Excelência - e não directamente ao órgão legislativo - esperando que as medidas a serem implementadas em consequência de um eventual acatamento resultem em propostas legislativas coerentes e integradas num programa de acção (ambiental) global.

42. O Governo Regional dos Açores encontra-se em posição privilegiada, atendendo aos estudos já realizados e aos trabalhos em curso, para promover a concretização de medidas (designadamente legislativas) mais vastas de protecção às espécies vegetais ameaçadas de extinção. Por outro lado, importa aproveitar a experiência e o know-how da Direcção Regional de Recursos Florestais.

43. Não podendo deixar de concordar com o senhor Director Regional dos Recursos Florestais quando afirma que "(...) importante mesmo, na defesa destes habitats e por consequência das espécies que os compõem, é o estudo dos mesmos e a execução de obras de intervenção de protecção activa", verifico, igualmente, que a par da realização dos trabalhos científicos, continua o abate de exemplares raros, prossegue o comércio de produtos provenientes de espécies protegidas e existe um desconhecimento absoluto sobre a quantidade desta madeira já armazenada. A manter-se a actual situação, persistirá o comércio de produtos manufacturados em madeira de espécies protegidas e subsistirá, eternamente, a possibilidade de ser invocado que o abate ou a aquisição da matéria prima foi anterior à entrada em vigor da Convenção de Berna. Por outras palavras, a protecção resultante deste instrumento legislativo nunca será completa nem efectiva.

44. Impõe-se-me, por isso, a conclusão que uma protecção efectiva dos habitats deve passar, também, por um sistema sancionatório mais amplo e, acima de tudo, mais desmotivador de práticas proibidas. Acresce, como se viu, que devem ser levadas em linha de conta as especificidades regionais nesta matéria, designadamente a quantidade armazenada de madeira proveniente das espécies protegidas, bem como a sua utilização comercial.

45. Por outro lado, e como deixei dito, nada impede a adopção de medidas mais restritas relativamente às espécies da flora e fauna selvagens protegidas pela Convenção de Berna.

46. O Governo Regional dos Açores dispõe dos meios necessários de definição dos termos precisos da adaptação da disciplina jurídica dos instrumentos de conservação da natureza, levando em especial linha de conta os interesses específicos da Região Autónoma dos Açores. Ao reconhecer, do mesmo passo, as naturais limitações da Administração Regional dos Açores - especialmente em termos de quantidade de meios humanos e materiais - afigura-se-me viável recomendar a tomada de iniciativas pouco dispendiosas nos meios, e efectivas nos resultados.

47. Assim:

- Como forma de desincentivar o abate de novos exemplares das espécies protegidas, faz sentido proceder a um exaustivo inventário da madeira susceptível de aproveitamento comercial garantindo, deste modo, o progressivo desaparecimento no circuito comercial de produtos manufacturados em madeira de espécies protegidas. Este inventário (a realizar durante um período temporal limitado) seria assegurado através da declaração das existências em armazém, pelos possuidores de madeiras ou produtos finais, junto dos serviços da Administração Regional que vierem a ser designados. Estes certificarão as quantidades e manterão o registo para futuras acções de fiscalização.

- Por outro lado, os comerciantes (de madeira ou de produtos finais) deverão ser obrigados a manter um registo actualizado de produtos provenientes de espécies protegidas;

- Por fim, devem ser cominadas sanções para o incumprimento da disciplina que vier a ser criada, em termos de ilícito de mera ordenação social.

48. Pelas razões que deixei expostas e no exercício do poder que me é conferido pelo disposto no art. 20º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril,

RECOMENDO:

Que o Governo da Região Autónoma dos Açores elabore proposta de decreto legislativo regional à Assembleia Regional dos Açores no âmbito da política de conservação da natureza (e, em especial, do Cedro do Mato), na qual se discipline, nomeadamente:

A. A criação de um inventário da madeira proveniente de espécies protegidas susceptíveis de aproveitamento comercial;

B. A criação e manutenção de registos individuais dos comerciantes de madeira ou produtos finais provenientes de espécies protegidas;

C. A criação de um quadro sancionatório, em termos de ilícito de mera ordenação social, da violação das disposições que vierem a ser criadas.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel