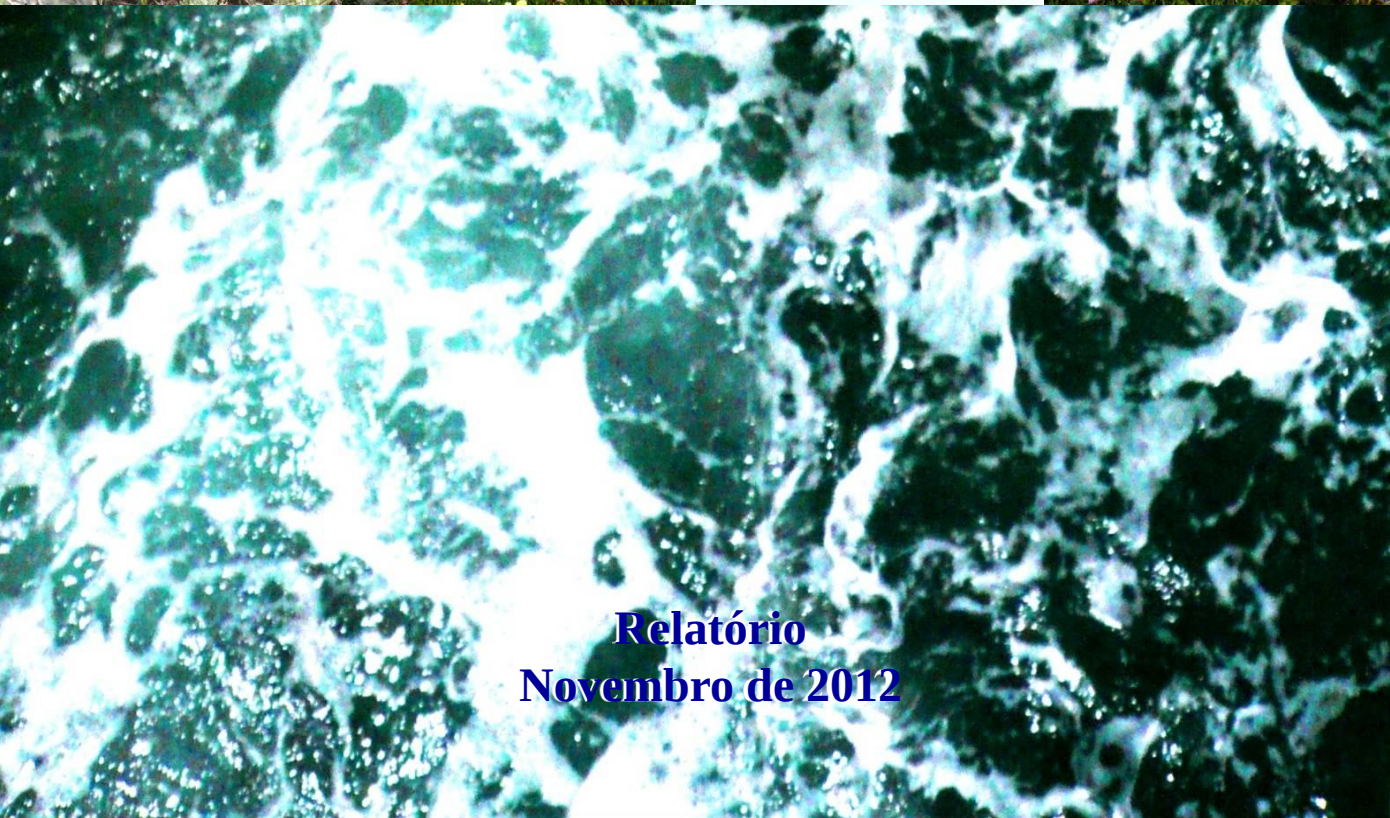
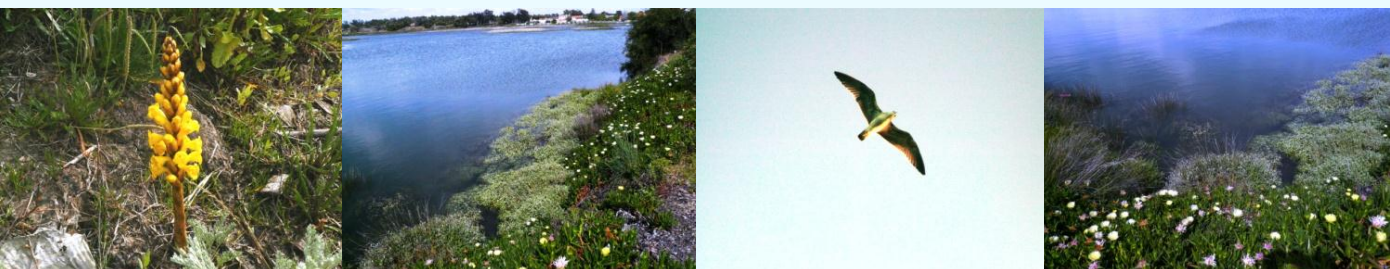


Auditoria ao Cumprimento da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar)



**Relatório
Novembro de 2012**



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 12/2012 - AUDIT

Auditoria ao Cumprimento da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar)

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Novembro de 2012



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SIGLAS.....	5
FICHA TÉCNICA	6
1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1.1 – Conclusões.....	7
1.2 – Recomendações	11
2 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	12
2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria	12
2.2 – Entidades junto das quais se desenvolveu a auditoria	13
2.3 – Exercício do contraditório	13
2.4 – Síntese metodológica	13
2.5 – Condicionantes da auditoria.....	15
2.6 – Quadro institucional e normativo.....	15
2.6.1 – <i>Convenção de Ramsar</i>	15
2.6.2 – <i>Outros instrumentos de direito internacional e nacional</i>	15
2.6.3 – <i>Enquadramento institucional</i>	18
2.7 – Instrumentos de gestão.....	19
3 – PARTE EXPOSITIVA	21
3.1 – Implementação da Convenção	21
3.1.1 – <i>Mecanismos legais existentes para a proteção das zonas húmidas</i>	21
3.1.2 – <i>Identificação e delimitação de zonas húmidas</i>	24
3.1.3 – <i>Responsabilização pela conservação e gestão</i>	27
3.1.4. – <i>Planos para promover a conservação das zonas húmidas listadas</i>	32
3.2 – Situação atual das zonas húmidas listadas	34
3.2.1 – <i>Promoção da conservação e proteção</i>	34
3.2.2 – <i>Atividade de pesquisa e intercâmbio de dados</i>	35
3.2.3 – <i>Objetivos e indicadores</i>	37
3.2.4 – <i>Qualidade da água</i>	38
3.2.5 – <i>Variação da população de aves aquáticas</i>	39
3.2.6 – <i>Modificação das condições ecológicas das zonas húmidas</i>	39
3.3 – Utilização de recursos públicos	41
3.3.1 – <i>Investimento em projetos</i>	41
3.3.2 – <i>Despesa corrente imputável à manutenção das zonas húmidas</i>	41
3.3.3 – <i>Avaliação económica dos serviços dos ecossistemas</i>	43
3.4 – Avaliação do cumprimento das disposições relativas à despesa pública.....	44
3.5 – Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	45
3.6 – Acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no âmbito da auditoria à Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade – Relatório n.º 36/2008 - 2.ª Secção	45
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	47
5 – EMOLUMENTOS	47
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS	47
ANEXO I – ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR	49
ANEXO II – PLANOS DE GESTÃO DE ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR.....	54
ANEXO III – ESTADO DE CONSERVAÇÃO ATUAL DAS ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR.....	56
ANEXO IV – AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE DAS ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR	59

ANEXO V - GLOSSÁRIO DE TERMOS.....	61
ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	70

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Integração dos Sítios Ramsar na Rede Fundamental de Conservação da Natureza	29
Quadro 2 – Investimento em Projetos	41

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesa de funcionamento imputável à gestão das zonas húmidas (2011).....	41
Gráfico 2 – Composição da despesa de funcionamento imputável à gestão das zonas húmidas (2011).....	42
Gráfico 3 – Origem dos fundos aplicados na gestão e manutenção das zonas húmidas (2011).....	42

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Localização dos sítios de RAMSAR em Portugal Continental.....	26
Figura 2 – Limites do Sítio Ramsar, ZPE e Reserva Natural do Paul de Arzila	30
Figura 3 – Limites do Sítio Ramsar, ZPE e RN das Lagoas de Santo André e da Sancha e SIC Comporta – Galé	31
Figura 4 – Limites do Sítio e ZPE de Castro Marim, SIC Ria Formosa / Castro Marim e RN do Sapal de Castro Marim e V. Real de St.º António	31



Tribunal de Contas

SIGLAS

Sigla	Significado
ABS	<i>Access and Benefit-sharing</i> (Acesso e partilha de benefícios)
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AP	Área(s) Protegida(s)
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CCI	Comissão de Coordenação Interministerial (para a Biodiversidade)
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
Cfr.	Conforme
CHF	Franco suíço
CM	Câmara Municipal
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
COP	<i>Conference of Parties</i> (Conferência das Partes)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DCGB	Departamento de Conservação e Gestão da Biodiversidade
DGAC	Departamento(s) de Gestão de Áreas Classificadas
DGACZH	Departamento de Gestão de Áreas Classificadas – Zonas Húmidas
DPH	Domínio público hídrico
DR	Diário da República
EAICNCZH	Estratégia de Actuação do Instituto da Conservação da Natureza para a Conservação das Zonas Húmidas (1999-2003)
ENCNB	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
ETAR	Estação de tratamento de águas residuais
ha	Hectare
ICN	Instituto de Conservação da Natureza
ICNB	Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IGAOT	Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGT	Instrumento de gestão territorial
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LBA	Lei de Bases do Ambiente
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MedWet	Iniciativa <i>MedWet</i> para a conservação de Zonas Húmidas Mediterrânicas
OE	Orçamento do Estado; objetivo estratégico
ONGA	Organização não Governamental de Ambiente
OP	Objetivo operacional
OpE	Opção(ões) estratégica(s)
PDM	Plano Diretor Municipal
Pg., pgs.	Página, páginas
PIB	Produto interno bruto
PNAC	Programa Nacional para as Alterações Climáticas
PO	Plano de ordenamento
POAP	Plano de ordenamento de área protegida

Sigla	Significado
PQ	Protocolo de Quioto
PROTAL	Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
Ref.	Referência
REN	Reserva Ecológica Nacional
RN	Reserva Natural
SA	Sociedade Anónima
SIC	Sítio de Importância Comunitária
SIDS	Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
SIGA	Sistema Integrado para a Gestão Automatizada (do SNIERPA)
t	Tonelada
TC	Tribunal de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UNFCCC	<i>United Nations Framework on Climate Change Convention</i>
UE	União Europeia
WGEA	<i>Working Group of Environmental Audit</i>
ZH	Zona húmida
ZPE	Zona de proteção especial

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Daphnie Góis	Téc. Ver. Superior	Lic. Direito
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



h

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria desenvolvida teve por objeto a avaliação do grau de cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal ao subscrever a Convenção sobre Zonas Húmidas, a apreciação da gestão dos recursos afetos à proteção e conservação das mesmas, abrangendo a análise da regularidade e da legalidade das operações subjacentes, bem como do enquadramento legal e dos resultados obtidos do ponto de vista ambiental, permitindo formular as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

1. Portugal ratificou a *Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional Especialmente como «Habitat» de Aves Aquáticas*, usualmente designada Convenção de Ramsar, em 24 de novembro de 1980, tendo até à data inscrito na designada Lista de Sítios Ramsar 28 zonas húmidas, com uma área total de cerca de 86.581 ha, das quais 16 se situam no Continente, com uma área total de 73.797 ha, encontrando-se em preparação a inscrição de outras duas (cfr. pontos 2.5.1, 3.1 e 3.1.2).
2. Os mecanismos legais existentes no ordenamento jurídico português relativos à proteção das zonas húmidas decorrem das disposições constitucionais e legais aplicáveis genericamente às áreas protegidas enunciadas na Constituição da República Portuguesa, na Lei de Bases do Ambiente e nos vários diplomas legais que estabeleceram ao longo dos tempos o regime jurídico aplicável às áreas protegidas e, atualmente, no n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho (cfr. ponto 3.1.1).
3. Em finais de 1999, o Instituto da Conservação da Natureza elaborou a “*Estratégia de Actuação do Instituto da Conservação da Natureza para a Conservação de Zonas Húmidas (1999-2003)*” que visava orientar as atividades e harmonizar os princípios em matéria de valorização, conservação e gestão das zonas húmidas. A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) adotada pela RCM n.º 152/2001, de 20 de setembro, veio dar relevância a essa proteção, tendo determinado que fosse prosseguida a aplicação daquela “*Estratégia de Actuação*” (cfr. pontos 2.5.2 e 3.1.1).
4. No entanto, no Relatório Nacional de Avaliação Intercalar da Execução da ENCNB, elaborado pelo Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, reconhece-se que Portugal ficou aquém dos objetivos da Estratégia, tendo sido formuladas recomendações que incluíam “*Ultimar os Planos de Gestão para Zonas Húmidas, dando seguimento à aplicação da Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação de Zonas Húmidas*” (cfr. ponto 3.1.4).
5. Os sítios Ramsar gozam, para além do estatuto de área protegida, de outros estatutos de proteção, decorrentes quer do fato de constarem da “*lista de zonas de proteção especial*” quer de estarem incluídas na lista nacional (1.ª e 2.ª fases) de sítios da Rede Natura 2000 (cfr. pontos 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3).
6. Ao ratificar a convenção de Ramsar através do Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro, Portugal adotou no direito interno o conceito de zonas húmidas definido no artigo 1.º da referida convenção. Este conceito, no entanto, não se encontra definido na Lei de Bases do

Ambiente nem nos diplomas de classificação das zonas húmidas listadas como sítios Ramsar (cfr. ponto 3.1.1).

7. Na Lei de Bases do Ambiente não existe um enquadramento específico relativo às zonas húmidas, não se encontrando consagrada qualquer definição do conceito de zonas húmidas, bem como do conceito de utilização sustentável das zonas húmidas (cfr. ponto 3.1.1).
8. Apenas em dois diplomas regulamentares relativos a dois sítios Ramsar (Lagoas de Santo André e da Sancha e o Estuário do Tejo) se encontra uma referência ao termo “zonas húmidas”, sem no entanto se encontrar no texto dos referidos diplomas qualquer definição do referido conceito (cfr. ponto 3.1.1).
9. Embora se encontrasse previsto na linha de trabalho 4.1.2, do objetivo 4 da *Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação das Zonas Húmidas (1999-2003)*, a incorporação dos conceitos “conservação das zonas húmidas” e “utilização sustentável” na legislação relevante para zonas húmidas, tal não se chegou a concretizar (cfr. ponto 3.1.1).
10. Com a ratificação da Convenção de Ramsar, Portugal assumiu o compromisso de se responsabilizar pela conservação, orientação e exploração racional da população migrante de aves aquáticas, de promover a conservação e proteção das zonas húmidas e o aumento da população de aves aquáticas e de incentivar a pesquisa e intercâmbio de dados e publicações respeitantes a zonas húmidas e à sua flora e fauna, bem como de elaborar e executar planos para promover a conservação das zonas húmidas listadas e informar o *Bureau* da Convenção em caso de modificação das condições ecológicas das mesmas (cfr. ponto 3.1.3).
11. Todos os sítios Ramsar localizados no Continente estão sujeitos a algum regime legal de proteção, por se incluírem na Rede Nacional de Áreas Protegidas, por terem sido designados como zonas de proteção especial no âmbito da Diretiva Aves ou por constarem da lista nacional de sítios definidos no âmbito da Diretiva *Habitats*, ou decorrentes dos Planos Diretores Municipais e da inclusão na Reserva Ecológica Nacional e na Reserva Agrícola Nacional das áreas onde se situam. O estatuto de proteção mais diminuído respeita ao Estuário do Mondego, onde se aplicam apenas as restrições decorrentes da sua inclusão na REN e na RAN (cfr. pontos 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3).
12. No entanto, apenas relativamente a cinco dos 16 sítios Ramsar do Continente é feita menção, nos respetivos instrumentos legais de proteção, à inclusão dos mesmos na lista prevista na Convenção de Ramsar (cfr. ponto 3.1.2).
13. Observa-se, em geral, a não coincidência da delimitação das zonas húmidas listadas como Sítio Ramsar, com a delimitação das áreas da Rede Nacional de Áreas Protegidas onde estão integradas e das zonas de proteção especial, zonas especiais de conservação e sítios de importância comunitária incluídos na Rede Natura 2000, para além da situação relativamente às delimitações dos PDM, bem como da REN e da RAN. Esta situação é suscetível de originar para os particulares, proprietários de prédios localizados nestes locais, dificuldades de identificação da efetiva aplicabilidade das restrições de uso inerentes aos vários estatutos de classificação, quer em contexto de Plano de Ordenamento de Área Protegida quer de PDM (cfr. ponto 3.1.3).
14. Foram elaborados planos de gestão e monitorização apenas para nove das 16 zonas húmidas listadas como Sítio Ramsar, que contêm, regra geral, indicadores de execução



h

e/ou de resultado. Destes, sete planos foram implementados e estão em execução, ou seja, das 16 zonas húmidas listadas situadas no Continente, apenas menos de metade dispõe de plano de gestão e monitorização em execução. A evolução daqueles indicadores, no entanto, não foi objeto de acompanhamento posterior (cfr. pontos 3.1.4 e 3.2.3).

15. O Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P. (ICNB), desenvolveu ações de valorização e recuperação de zonas húmidas degradadas e de manutenção dos seus *habitats*, fauna e flora, parte delas incluídas em projetos cofinanciados pelo Programa LIFE e pelo FEDER (cfr. ponto 3.2.1).
16. O ICNB desenvolveu trabalhos de pesquisa, tendo inventariado 1302 zonas húmidas e promovido estudos sobre os seus *habitats*, fauna e flora, procedendo à publicação de obras de carácter científico e também a ações de divulgação e sensibilização e ao intercâmbio de dados e publicações com organismos congéneres, no âmbito da Convenção de Ramsar e, também, da Iniciativa *MedWet* para a conservação de Zonas Húmidas Mediterrânicas, da *Wetlands International* e outras organizações (cfr. pontos 3.1.2, 3.1.4, 3.2.2, e 3.2.5).
17. O ICNB não definiu um sistema de indicadores de aplicação uniforme, devidamente ajustado à realidade nacional, e que permitisse às diferentes entidades gestoras das zonas húmidas listadas aferir, com objetividade, a situação das espécies, *habitats* e ecossistemas, bem como monitorizar a evolução do estado de conservação dos mesmos. O “*Sistema de Indicadores do Estado Global da Biodiversidade em Portugal*” desenvolvido pelo ICNB no âmbito da Comissão de Coordenação Interministerial para a Biodiversidade, no entanto, permitirá monitorizar, de forma homogénea e consistente, as questões mais diretamente relacionadas com a biodiversidade e ser complementado com outros indicadores (cfr. ponto 3.2.3).
18. O ICNB implementou e coordena o Programa Nacional de Monitorização de Aves Aquáticas Invernantes e realiza regularmente contagens nas zonas húmidas mais importantes para estas espécies, a que acrescem as contagens realizadas no âmbito do Censo de Aves Comuns. Não têm sido registadas flutuações significativas das populações das espécies de aves residentes, invernantes e migradoras de passagem acolhidas nas zonas húmidas listadas (cfr. ponto 3.2.5).
19. As 16 zonas húmidas listadas apresentam, segundo apreciação efetuada pelo Departamento de Gestão de Áreas Classificadas – Zonas Húmidas, do ICNB, uma situação de conservação boa (nove) ou média (sete), e nenhuma apresenta condições significativamente degradadas (cfr. ponto 3.2.6).
20. As condições ecológicas das zonas húmidas listadas são satisfatórias e apenas pontualmente se identificam ameaças à sua sustentabilidade: das ameaças identificadas releva a perda de *habitats* para empreendimentos imobiliário-turísticos e agrícolas verificada na Ria do Alvor, em que a entidade proprietária foi objeto de processos judiciais visando a reposição da situação anterior; releva também, em geral, a proliferação de espécies exóticas invasoras tais como o jacinto de água e o lagostim da Luisiana. A qualidade da água melhorou, em particular nas zonas de estuário, com a entrada em funcionamento de novas ETAR, embora ainda se verifiquem situações de poluição devida a efluentes domésticos e industriais ou provenientes do excesso de fertilizantes utilizados na agricultura. Não foram assinaladas ameaças resultantes de biotecnologias ou biopirataria (cfr. ponto 3.2.6).

21. Apesar de se prever que as alterações climáticas em curso venham a afetar negativamente as zonas húmidas, o ICNB não desenvolveu nenhum estudo sistemático sobre os impactos que as previstas alterações da pluviosidade e subida da temperatura média e ocorrência mais frequente de ondas de calor terão nos ecossistemas das zonas húmidas (**cfr. ponto 3.2.6**).
22. As restrições orçamentais constituíram em 2011 um obstáculo à realização dos investimentos previstos pelo ICNB em projetos relacionados com as zonas húmidas incluídas na lista de Ramsar. De entre os seis projetos previstos para 2011, apenas um teve execução, com um investimento realizado que não atingiu 10% do previsto (**cfr. ponto 3.3.1**).
23. No ano de 2011, a despesa de funcionamento imputável à gestão e conservação das zonas húmidas foi de € 1.716.787, financiada quase exclusivamente pelo OE – Receitas Gerais (99,6%), assumindo as receitas próprias uma expressão marginal (0,4%). Estes encargos são maioritariamente constituídos por despesas com pessoal, que em 2011 representaram 94,3% do total, seguindo-se a aquisição de serviços, com um peso de 2,2% apenas. Estes valores, no entanto, respeitam apenas ao funcionamento do Departamento de Gestão de Áreas Classificadas – Zonas Húmidas e de sete Reservas Naturais, ficando de fora as zonas húmidas integradas em áreas protegidas geridas por outros departamentos do ICNB e as que estão a cargo dos municípios (**cfr. ponto 3.3.2**).
24. O ICNB não desenvolveu nenhuma avaliação dos serviços dos ecossistemas das zonas húmidas que permita uma análise dos benefícios decorrentes da sua existência e conservação (**cfr. ponto 3.3.3**).
25. O ICNB realizou em 2010 e 2011 procedimentos de contratação pública no valor total de € 2.401.892,36 e de € 1.495.175,15, respetivamente, sendo que o valor total das prestações de serviços contratadas nos referidos anos foi de € 1.722.316,54 e de € 1.053.786,51 (**cfr. ponto 3.4**).
26. O ajuste direto constituiu o procedimento pré-contratual predominantemente adotado pelo ICNB, representando, em 2010, 71,7% e, em 2011, 70,4% do valor total contratado (**cfr. ponto 3.4**).
27. Nos anos de 2010 e de 2011, o ICNB, tendo celebrado contratos de prestação de serviços cujo valor total foi superior a € 750 000, não procedeu à publicação do respetivo pré-anúncio de informação, a que se encontrava obrigado por força do disposto no n.º 1 do artigo 34.º do Código dos Contratos Públicos (**cfr. ponto 3.4**).
28. Nos 11 procedimentos de contratação analisados relativos a assessoria jurídica e consultadoria técnica foram observadas as regras legais de realização da despesa pública, tendo sido, designadamente, dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública (**cfr. ponto 3.4**).
29. O ICNB não elaborou, conforme previsto, os relatórios trimestrais relativos à execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, não tendo igualmente remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção o relatório anual sobre a execução do Plano (**cfr. ponto 3.5**).



h

30. O Tribunal, na sequência da “Auditoria à Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade”, recomendou ao ICNB “(...) *que implemente as medidas necessárias ao adequado acompanhamento e controlo da ENCNB e que providencie pela avaliação da respectiva execução*”. Na auditoria não se obteve evidência do acolhimento desta recomendação (**cfr. ponto 3.6**).

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecederam, recomenda-se às entidades a seguir indicadas:

1) À Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

Diligenciar, em futuras revisões dos instrumentos jurídicos que conferem o estatuto legal de proteção, pela uniformização das delimitações enquanto Sítio Ramsar com as das áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas ou sítios da lista nacional de sítios e zonas de proteção especial integrados na Rede Natura 2000, com elas relacionadas, e a inclusão de menção da Convenção de Ramsar.

2) Ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.

- a) Prosseguir a elaboração, revisão e implementação de planos de gestão e monitorização das zonas húmidas;
- b) Promover a realização de estudos de avaliação da vulnerabilidade das zonas húmidas às alterações climáticas;
- c) Promover a realização de estudos de avaliação dos benefícios derivados dos serviços dos ecossistemas das zonas húmidas;
- d) Promover, em futuras propostas de revisão dos instrumentos jurídicos que conferem o estatuto legal de proteção, a uniformização das delimitações enquanto Sítio Ramsar com as das áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas ou sítios da lista nacional de sítios e zonas de proteção especial integrados na Rede Natura 2000, com elas relacionadas, e a inclusão de menção da Convenção de Ramsar.
- e) Diligenciar, no sentido de, no âmbito dos processos de contratação pública, por ajuste direto, serem convidadas mais do que uma entidade, de modo a salvaguardar as melhores condições de mercado e a prossecução do interesse público.

2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Ação para o ano de 2012, aprovado pelo Tribunal de Contas, realizou-se a presente “*Auditoria ao Cumprimento da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar)*”, com a natureza de auditoria ambiental e que teve como objeto a implementação da Convenção sobre Zonas Húmidas, de que Portugal é Parte subscritora.

A auditoria teve como objetivo geral apreciar o grau de cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal ao subscrever a Convenção, a gestão dos recursos afetos à proteção e conservação das zonas húmidas que foram designadas no âmbito da mesma, abrangendo a análise da regularidade e da legalidade das operações subjacentes, bem como do enquadramento legal e dos resultados obtidos do ponto de vista ambiental, em particular:

- a) A estrutura organizativa a que foi cometida a implementação das disposições da Convenção e os objetivos e critérios definidos para escolha e priorização das zonas húmidas a listar;
- b) O desenvolvimento do quadro legal de proteção e o grau de consecução dos objetivos da convenção;
- c) As fontes de financiamento previstas, os custos atuais e futuros, e sua comparação com os benefícios obtidos.

Tendo presente o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Analisar as atribuições, competências e atuação do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB) e dos outros organismos que o antecederam, relacionadas com a gestão e preservação das zonas húmidas;
- ◆ Analisar os pontos de contacto relativos à gestão das zonas húmidas listadas com as atribuições e competências de outras entidades públicas, tais como a Agência Portuguesa do Ambiente e municípios, bem como em que medida o ICNB promoveu a participação dessas entidades e de outras organizações governamentais e não-governamentais para a preservação e uso racional das zonas húmidas;
- ◆ Analisar o enquadramento legal relativo à conservação e gestão de zonas húmidas, em especial no que respeita à elaboração de Planos de Ordenamento e outras medidas de proteção das zonas húmidas listadas como sítios Ramsar (aferir se o ICNB e os organismos que o precederam elaboraram uma estratégia focada na preservação e recuperação das zonas húmidas e se os objetivos da Convenção de Ramsar foram refletidos nos planos e regulamentos elaborados);
- ◆ Analisar o trabalho desenvolvido para definição da delimitação dos sítios e inventariação dos recursos biológicos para a gestão ambiental (trabalhos de pesquisa e de recolha de dados e sua relevância), visando a sua conservação, no âmbito das disposições da Convenção de Ramsar;
- ◆ Aferir a existência de conflitos de uso com outras utilizações tais como a agricultura, a caça, a pesca e o turismo, e restrições visando a sua minimização;
- ◆ Analisar as medidas relativas à conservação da biodiversidade, qualidade da água, gestão de recursos aquáticos (piscícolas e outros), gestão de tráfego fluvial/marítimo,



gestão de descarga de efluentes de esgotos, investigação científica, exploração sustentável de recursos, etc.;

- ◆ Estimar os custos incorridos com a gestão das zonas húmidas listadas como sítios Ramsar;
- ◆ Analisar, onde aplicável, os projetos cofinanciados pela União Europeia;
- ◆ Avaliar o cumprimento das disposições legais em matéria de despesa pública, designadamente no que respeita à contratação pública;
- ◆ Identificar indicadores e comparar custos e benefícios obtidos.

2.2 – Entidades junto das quais se desenvolveu a auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P., (ICNB) a que sucedeu o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF). Foi, ainda, recolhida informação diversa disponibilizada pelas Administrações das Regiões Hidrográficas e Instituto da Água¹ nos *sites* respetivos.

2.3 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto², o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.

Ambas as entidades se pronunciaram tendo as alegações apresentadas sido, nas partes pertinentes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo VII a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

2.4 – Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC e, sempre que aplicáveis, os princípios do *Working Group of Environmental Audit (WGEA)*.

Dentro desses trabalhos, procedeu-se a:

- ◆ Aferição das medidas que foram implementadas para satisfação dos compromissos assumidos por Portugal enquanto Parte signatária da Convenção de Ramsar, em particular os seguintes:

¹ Organismos integrados na Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., nos termos do disposto nas alíneas b) a g) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março (diploma que aprovou a respetiva lei orgânica).

² Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

- Identificação e delimitação de zonas húmidas com importância internacional e responsabilização pela conservação, orientação e exploração racional da população migrante de aves aquáticas³;
 - Elaboração e execução de planos para promover a conservação das zonas húmidas listadas e informação ao *Bureau* da Convenção em caso de modificação das condições ecológicas das mesmas⁴;
 - Promoção da conservação e proteção das zonas húmidas e do aumento da população de aves aquáticas e incentivo à pesquisa e intercâmbio de dados e publicações respeitantes a zonas húmidas e à sua flora e fauna⁵;
 - Aferição das condições ecológicas atuais das zonas húmidas listadas e das ameaças à sua sustentabilidade e avaliação dos trabalhos desenvolvidos para a proteção e conservação das mesmas, bem como das avaliações ambientais e estudos científicos incidindo sobre os correspondentes *habitats*;
-
- ◆ Avaliação da aplicação de recursos públicos, em particular dos financiamentos nacionais e comunitários, em projetos e programas dirigidos para a proteção e conservação das zonas húmidas listadas, aferindo o grau de cumprimento dos objetivos fixados;
 - ◆ Verificação da existência e da adequação dos mecanismos legais aprovados para garantir a proteção das zonas húmidas bem como da execução dos objetivos e das linhas de trabalho previstas na *Estratégia de Actuação do Instituto da Conservação da Natureza para a Conservação das Zonas Húmidas (1999-2003)*;
 - ◆ Levantamento dos circuitos e procedimentos do ICNB ao nível da contratação pública;
 - ◆ Avaliação do cumprimento das regras relativas à despesa pública e verificação do cumprimento da legalidade e da conformidade dos procedimentos concursais para contratação das aquisições de bens e serviços, no âmbito do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro;
 - ◆ Avaliação do grau de acolhimento das recomendações formuladas no âmbito da *Auditoria à Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade – Relatório n.º 36/2008- 2.ª Secção*.

No âmbito da verificação da legalidade e da regularidade dos procedimentos de contratação realizados pelo ICNB foi selecionada uma amostra que incidiu sobre 11 procedimentos de contratação, seis realizados no ano de 2010 e cinco no ano de 2011, relativos a assessoria jurídica e consultadoria técnica, área que dentro da contratação pública foi considerada de risco no tocante à possibilidade de incumprimento de determinadas normas de despesa pública, particularmente no que se refere ao pedido de parecer prévio vinculativo exigido nos anos de 2010 e de 2011 e à aplicação da redução remuneratória no ano de 2011.

³ Em conformidade com o artigo 2.º da Convenção de Ramsar, aprovada pelo Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro, e Protocolo de Emenda aprovado pelo Decreto do Governo n.º 33/84, de 10 de julho.

⁴ Idem, artigo 3.º

⁵ Idem, artigo 4.º



2.5 – Condicionantes da auditoria

Não se registaram condicionantes aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos.

2.6 – Quadro institucional e normativo

2.6.1 – Convenção de Ramsar

A *Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional Especialmente como «Habitat» de Aves Aquáticas* é um tratado internacional adotado em 2 de fevereiro de 1971 na cidade iraniana de Ramsar e que entrou em vigor em 1975. Esta Convenção constituiu o primeiro dos tratados globais sobre conservação da natureza e da biodiversidade e é usualmente designada pela localidade onde foi adotada. Portugal ratificou a Convenção em 24 de novembro de 1980⁶, tendo entrado em vigor em 24 de março de 1981.

A Convenção foi objeto de duas emendas: O *Protocolo de Emenda* de Paris, adotado pela Conferência Extraordinária das Partes Contratantes realizada na sede da Unesco em dezembro de 1982⁷, e alterações introduzidas pela Conferência Extraordinária das Partes Contratantes realizada em Regina, Canadá, em 1987⁸.

A Convenção define **zonas húmidas** como *zonas de pântano, charco, turfeira ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo águas marinhas cuja profundidade na maré baixa não exceda os seis metros*⁹. Esta definição foi revista, passando a considerar que as zonas húmidas “*podem incluir zonas ribeirinhas ou costeiras a elas adjacentes, assim como ilhéus ou massas de água marinha com uma profundidade superior a seis metros na maré baixa, integradas dentro dos limites da zona húmida*”¹⁰.

2.6.2 – Outros instrumentos de direito internacional e nacional

Para além da Convenção de Ramsar, a proteção e conservação das zonas húmidas enquanto *habitats* naturais da fauna e da flora selvagens tem sido objeto de salvaguarda, ainda que de forma indireta, por parte de várias outras Convenções internacionais: a *Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural*, aprovada no âmbito da UNESCO, em Estocolmo, em novembro de 1972¹¹, a *Convenção sobre a Conservação das Espécies Migradoras Pertencentes à Fauna Selvagem*, assinada em Bona, na Alemanha, em 23 de junho 1979¹², a *Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e do Habitats Naturais na Europa* (Convenção de Berna), adotada em Berna em 19 de

⁶ A Convenção de Ramsar foi aprovada pelo Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro.

⁷ Aprovado para adesão pelo Decreto n.º 33/84, de 10 de julho.

⁸ Aprovadas pelo Decreto n.º 34/91, de 30 de abril.

⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º da Convenção.

¹⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º, na redação dada pelo *Protocolo de Emenda da Convenção das Zonas Húmidas de Importância Internacional especialmente como Habitat de Aves Aquáticas*, adotado em Paris em 3 de dezembro de 1982.

¹¹ Esta convenção foi ratificada por Portugal através do Decreto n.º 49/79, de 6 de junho.

¹² Esta convenção foi ratificada por Portugal através do Decreto n.º 103/80, de 11 de outubro.

setembro de 1979¹³ e, por último, a *Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica*, adotada no Rio de Janeiro¹⁴, em 5 de junho de 1992.

A nível comunitário, a proteção das zonas húmidas teve início em 1973 na sequência da *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano*, com a adoção do primeiro Programa de Ação em matéria de ambiente. Com vista à proteção e conservação das Zonas Húmidas a União Europeia adotou um conjunto de medidas legislativas: a Diretiva n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de abril, relativa à conservação das aves selvagens, designada Diretiva Aves¹⁵, a Diretiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de maio, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e flora selvagens, designada por Diretiva *Habitats*¹⁶, a Diretiva n.º 2009/147/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro, a Decisão da Comissão n.º 2006/613/CE, de 19 de julho de 2006¹⁷, a Decisão da Comissão n.º 2004/813/CE, de 7 de dezembro¹⁸, e Decisão da Comissão n.º 2002/11/CE, de 28 de dezembro de 2001¹⁹.

A Comissão Europeia, reconhecendo a gravidade da situação das zonas húmidas europeias e a necessidade premente de atuar na perspetiva do seu desenvolvimento sustentável, adotou em 1995 a Comunicação (95) 189, da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 29 de Maio, relativa à “*Utilização racional e Conservação das Zonas Húmidas*”, estabelecendo uma base estratégica para a política de conservação das zonas húmidas²⁰.

¹³ Ratificada por Portugal através do Decreto n.º 95/81, de 23 de julho, e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 316/89, de 22 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 196/90, de 18 de junho.

¹⁴ Em Portugal, esta convenção foi aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 21/93, de 21 de junho.

¹⁵ A Diretiva Aves obrigou os Estados membros à criação de zonas de proteção das aves (ZPE), ao respeito pelos imperativos ecológicos nos *habitats* situados no interior e no exterior das zonas de proteção, à reabilitação dos biótopos destruídos e à criação de novos biótopos. Esta Diretiva foi transposta para a ordem jurídica interna, com atraso, pelo Decreto-Lei n.º 75/91, de 14 de fevereiro (posteriormente modificado pelo Decreto-Lei n.º 224/93, de 18 de junho), tendo sido objeto de revogação e de substituição pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril.

¹⁶ A Diretiva *Habitats* vincula os Estados membros à proteção de um amplo conjunto de espécies da fauna e da flora selvagens e de *habitats* naturais, visando a instituição de uma rede coerente de zonas de conservação da natureza (Rede Natura 2000) e obriga a classificar como zonas de proteção especial ou zonas especiais de conservação os territórios mais adequados, em número e em extensão, para a conservação das espécies na zona geográfica marítima e terrestre correspondente ao seu território. Esta diretiva foi posteriormente alterada pela Diretiva do Conselho n.º 97/62/CEE, de 27 de outubro, pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro, e pela Diretiva n.º 2006/105/CE, do Conselho, de 20 de novembro. Esta diretiva foi transposta, também com atraso, pelo Decreto-Lei n.º 226/97, de 27 de agosto.

¹⁷ Adota a lista de sítios de importância comunitária da região biogeográfica mediterrânica, nos termos da Diretiva n.º 92/43/CEE, do Conselho,

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Adota a lista dos sítios de importância comunitária para a região biogeográfica macaronésia, nos termos da Diretiva n.º 92/43/CEE.

²⁰ A Comunicação explica que as zonas húmidas são componentes das paisagens naturais, desempenham funções específicas, apoiam atividades humanas e representam um património cultural e natural; resume sucintamente o processo de participação da Comunidade Europeia em assuntos relacionados com as zonas húmidas e faz referência ao facto dos requisitos da conservação das zonas húmidas deverem ser integrados em todas as políticas da União, tanto dentro como fora do território comunitário; expõe os problemas atuais que exercem um efeito negativo sobre as zonas húmidas e fornece uma perspetiva das ações que é necessário adotar para anular e inverter a perda e o agravamento da degradação das zonas húmidas na Europa e a nível mundial; menciona as medidas específicas que devem ser tomadas em determinados domínios estratégicos com vista a uma política e a uma ação concertadas destinadas a abordar as causas sociais, económicas e políticas do desaparecimento e degradação das zonas húmidas; descreve o modo como as supracitadas medidas podem ser integradas nas principais políticas da União; e, por fim, expõe as conclusões e as orientações políticas decorrentes do que precede.



Por sua vez, a jurisprudência do TJUE²¹ reconheceu a obrigação dos Estados-membros conferirem uma atenção particular à proteção das zonas húmidas, em conformidade com a Diretiva n.º 79/409/CEE.

Os mecanismos legais existentes no ordenamento jurídico português relativos à proteção das zonas húmidas decorrem das disposições constitucionais e legais aplicáveis genericamente às áreas protegidas (AP) enunciadas na Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei n.º 11/87, de 7 de abril — Lei de Bases do Ambiente (LBA) — e nos vários diplomas legais que estabeleceram ao longo dos tempos o regime jurídico aplicável às AP (Lei n.º 9/70, de 19 de junho, Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de julho, e Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de janeiro), bem como no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho²², que atualmente estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade.

Em 1970, Ano Europeu da Conservação da Natureza, foi publicada a Lei n.º 9/70, de 19 de junho, “*Lei de bases dos Parques Nacionais e outros tipos de reservas*”. Esta Lei incumbiu o Governo de promover, “*para protecção da Natureza e dos seus recursos*”:

“a) A defesa de áreas onde o meio natural deva ser reconstituído ou preservado contra a degradação provocada pelo homem;

b) O uso racional e a defesa de todos os recursos naturais, em todo o território, de modo a possibilitar a sua fruição pelas gerações futuras” (Base I).

Este diploma previu que a proteção da natureza fosse “(...) assegurada pela criação de parques nacionais”, aí classificados segundo as categorias de **reservas integrais**, **reservas naturais**, **reservas de paisagem** e **reservas turísticas**, e “*outros tipos de reservas*” assumindo estas as tipologias, segundo a finalidade, de **reservas botânicas**, **reservas zoológicas** e **reservas geológicas**.

Foi neste enquadramento que, pelo Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio, foi criado o primeiro parque, o Parque Nacional da Peneda – Gerês.

A inventariação de paisagens e sítios e respetivos elementos caracterizantes e a criação de parques naturais, reservas e paisagens e sítios protegidos teve grande desenvolvimento em 1974-1975 devido à ação do Arq.º Gonçalo Ribeiro Telles como Subsecretário e, depois, Secretário de Estado do Ambiente do então criado Ministério do Equipamento Social e do Ambiente.

Neste âmbito, em 1975, Ano Internacional das Zonas Húmidas, o Gabinete de Conservação da Natureza e Protecção da Paisagem, do Serviço de Estudos do Ambiente, procedeu a uma primeira tentativa de inventariação das zonas húmidas em Portugal, trabalho que, no entanto, não foi concluído.

Os levantamentos e estudos, alguns resultantes de colaboração internacional, contribuíram para um conhecimento generalizado sobre as zonas húmidas portuguesas, mas nunca foi elaborado e publicado um inventário exaustivo.

Em 1976, o Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de julho, redefiniu a classificação das áreas protegidas e introduziu o conceito de parque natural. Com a publicação da Lei de Bases do Ambiente foram mantidas as áreas protegidas de âmbito nacional e regulamentou-se e implementou-se uma rede nacional de áreas protegidas, definindo que estas poderiam assumir estatutos nacionais, regionais ou locais. Na sequência da Lei de Bases foi criada a Rede Nacional de Áreas Protegidas, através do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de janeiro.

²¹ Acórdão do TJUE, de 28 de fevereiro de 1991 (Processo C-57/89 – Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha. Conservação das aves selvagens – Trabalhos numa zona de proteção especial), e Acórdão do TJUE, de 28 de fevereiro de 1991 (Processo C-355/90 – Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha. Conservação das aves selvagens – Trabalhos numa zona de protecção especial).

²² Este diploma criou a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (artigo 5.º), em cuja composição estão inseridas as áreas classificadas e as aí designadas “áreas de continuidade” (Rede Ecológica Nacional (REN), Rede Agrícola Nacional (RAN) e Domínio Público Hídrico (DPH)).

As zonas húmidas listadas como sítios Ramsar “*são consideradas áreas classificadas por instrumentos jurídicos internacionais de conservação da natureza e da biodiversidade*”, sendo-lhes aplicável o regime constante dos respetivos atos de classificação ou planos de ordenamento quando coincidam com áreas protegidas de âmbito nacional, regional ou local, como resulta do n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 142/2008. Estas áreas integram a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas que nela se encontra inserida, independentemente de estarem integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas ou na Rede Natura 2000, ou de estarem integradas na REN, na RAN ou no domínio público hídrico (DPH), como resulta do artigo 5.º do mesmo diploma, tendo em consideração o aí disposto no n.º 1, alínea a), iii).

2.6.3 – Enquadramento institucional

Foi o ICN que criou, em finais de 1999, o projeto “*Conservação das Zonas Húmidas*”, reunindo técnicos de diversas Áreas Protegidas e dos serviços centrais. Em 2001 foi criado no ICN o Centro de Zonas Húmidas (CEZH) e em 2007, com a alteração para ICNB, foi criado o DGAC-ZH – Departamento de Gestão das Áreas Classificadas – Zonas Húmidas²³.

De acordo com a lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 136/2007, de 27 de abril, em vigor durante a realização do trabalho de campo da auditoria, o ICNB tinha “*por missão propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade e a gestão das áreas protegidas, visando a valorização e o reconhecimento público do património natural*” (n.º 1 do artigo 3.º), competindo-lhe no que respeita às AP, nos termos das alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º, “*Assegurar a preservação da conservação da natureza e da biodiversidade e a gestão sustentável de espécies e habitats naturais da flora e da fauna selvagens, promovendo a elaboração e implementação de planos, programas e acções, nomeadamente nos domínios da inventariação, da monitorização, da fiscalização e dos sistemas de informação*” e, nos termos da alínea c), “*Propor a criação de áreas classificadas, terrestres e marinhas, e assegurar a gestão das que são de interesse nacional e colaborar na gestão das que são de âmbito regional ou local, nomeadamente através da elaboração, avaliação e revisão de planos de ordenamento e de gestão das áreas protegidas e da orla costeira.*”

A entidade atualmente responsável pela gestão de diversas Áreas Protegidas designadas sobretudo pelo valor das suas Zonas Húmidas, o interlocutor nacional na Convenção sobre Zonas Húmidas (Ramsar) e a instituição ativa na iniciativa MedWet para a conservação de Zonas Húmidas Mediterrânicas é o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF)²⁴, que sucede ao Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P. (ICNB), organismo que resultou da reestruturação do Instituto de Conservação da Natureza (ICN).

²³ Nos termos da Portaria n.º 530/2007, de 30 de Abril, que aprovou os estatutos do ICNB.

²⁴ Através do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro (lei orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território), foi criado o ICNF (cfr. alínea g) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012), em resultado da fusão da Autoridade Florestal Nacional (AFN) com o ICNB (cfr. alíneas h) e n) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012), e da integração do Fundo Florestal Permanente, anteriormente adstrito ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (cfr. alínea g) do n.º 4 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012), tendo a respetiva lei orgânica sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de Junho. O ICNF integra a administração indireta do Estado, sob superintendência e tutela do respetivo ministro (n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho) tendo “*por missão propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e das florestas, visando a conservação, a utilização sustentável, a valorização, a fruição e o reconhecimento público do património natural, promovendo o desenvolvimento sustentável dos espaços florestais e dos recursos associados, fomentar a competitividade das fileiras florestais, assegurar a prevenção estrutural no quadro do planeamento e actuação concertadas no domínio da defesa da floresta e dos recursos cinegéticos e aquícolas das águas interiores e outros directamente associados à floresta e às actividades silvícolas*” (n.º 1 do artigo 21.º). De acordo com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 135/2012, o ICNF é dirigido por um conselho diretivo, constituído por um presidente, um vice-presidente e dois vogais.



h

No tocante à temática das AP, compete ao ICNF nos termos das alíneas o), p) e q), respetivamente, do n.º 2 do artigo 3.º do referido diploma legal, “Assegurar a gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas e a implementação da Rede Natura 2000, e, nos casos de áreas marinhas protegidas, em articulação com a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA, I. P.); Promover a elaboração, avaliação e revisão de planos de ordenamento e de gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas, nos casos de áreas marinhas protegidas em articulação com a DGRM e o IPMA, I. P., bem como assegurar, o desenvolvimento dos instrumentos de gestão das restantes áreas classificadas, designadamente da Rede Natura 2000, visando garantir a conectividade, essencial à migração, à distribuição geográfica e ao intercâmbio genético de espécies selvagens” e ainda “Propor a criação de áreas classificadas, assegurar a gestão das áreas de interesse nacional e, quando relevante, colaborar na gestão das áreas de âmbito regional ou local, em articulação, no que se refere à criação e gestão das áreas classificadas marinhas, com a DGRM e o IPMA, I. P.”

2.7 – Instrumentos de gestão

Em conformidade com o legalmente estabelecido²⁵, o então ICNB elaborou o Plano de Atividades – 2011²⁶, com a discriminação dos objetivos a atingir, dos programas a realizar e dos recursos a utilizar.

O Plano de Atividades inclui um Quadro de Avaliação e Responsabilização, onde são elencados os objetivos estratégicos e operacionais, e estabelecidas metas, indicadores e ponderações para aferição da eficácia, eficiência e qualidade.

Como objetivos estratégicos são indicados:

- OE 1 – Prosseguir o esforço nacional de parar a perda de biodiversidade (onde se incluem, entre outras ações, a “(...) implementação de planos, programas e ações nos domínios da inventariação, monitorização, gestão e fiscalização previstos na ENCNB e no Plano de Ação da Comunicação da Comissão Europeia sobre Biodiversidade (...)” e “assegurar o acompanhamento dos processos comunitários e internacionais relevantes na área da conservação da natureza e da biodiversidade (...)”);
- OE 2 – Intensificar o compromisso de parceria com a sociedade, promotora do uso sustentável dos valores naturais e da sua valorização económica e social como fator estruturante da competitividade do país (que inclui “(...) dar enquadramento à integração da biodiversidade em toda a cadeia dos processos produtivos e desenvolvimento de mecanismos de prestação de serviços ambientais (da biodiversidade) (...)”);
- OE 3 – Otimizar a utilização dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais do ICNB;
- OE 4 – Promover e facilitar a comunicação (inclui “(...) promover a divulgação do património natural das AP e prosseguir o esforço de modernização do Sistema de Informação do Património Natural (...)”).

²⁵ Cfr. artigo 5.º do Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de junho, e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro.

²⁶ Disponível em http://portal.icnb.pt/NR/rdonlyres/FB499AD7-0740-4906-BCF4-0F31E0A070A7/0/PA_2011.pdf.

Os objetivos operacionais indicados incluem:

Aferidos por indicadores de eficácia:

- OP 1 – Promover a consolidação da informação de base sobre espécies e habitats naturais protegidos;
- OP 2 – Implementar ações de conservação de espécies e habitats protegidos;
- OP 3 – Promover o alargamento da Rede Natura 2000 ao meio marinho do Continente;
- OP 4 – Promover a melhoria da gestão das Áreas Classificadas na perspetiva da valorização do património natural.

Aferidos por indicadores de eficiência:

- OP 5 – Assegurar a regularização dos processos de contraordenação;
- OP 6 – Aumentar a cobrança da receita própria;
- OP 7 – Implementar um Sistema de Informação Financeira para a Gestão (SIG);
- OP 8 – Implementar o modelo de gestão do património imóvel afeto ao ICNB.

Aferidos por indicadores de qualidade:

- OP 9 – Promover a divulgação do património natural nas AP;
- OP 10 – Promover parcerias com entidades públicas e outras, nomeadamente científicas e associações de cidadãos;
- OP 11 – Implementar o Plano de Formação.

O Relatório de Atividades relativo ao ano de 2011, contendo a avaliação das ações desenvolvidas, não se encontrava elaborado à data da conclusão do trabalho de campo e foi remetido pelo ICNF ao Tribunal apenas em 17 de agosto de 2012.



3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Implementação da Convenção

A Convenção de Ramsar conta atualmente com 162 países contratantes, distribuídos por todos os continentes. Os locais incluídos na Lista de Zonas Húmidas de Importância Internacional designados pelas Partes contratantes atingiram o número de 2.040, cobrindo 193.411.417 hectares²⁷. Destas zonas húmidas, 28, com uma área de 86.581 ha, foram inscritas por Portugal²⁸.

3.1.1 – Mecanismos legais existentes para a proteção das zonas húmidas

De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da Convenção de Ramsar, “*Cada parte contratante deverá promover a conservação das Zonas Húmidas e de aves aquáticas, estabelecendo reservas naturais nas zonas húmidas, quer estas estejam ou não inscritas na Lista, e providenciar à sua protecção apropriada*”. O texto da Convenção, no entanto, não consagra quaisquer obrigações específicas quanto ao tipo de mecanismos legais a adotar para a conservação e utilização sustentável das zonas húmidas.

Na 4.ª COP²⁹, tendo-se reconhecido que a adoção de mecanismos legais constitui um dos principais instrumentos para a conservação e utilização sustentável das zonas húmidas, foi aprovada uma recomendação no sentido de as partes contratantes estabelecerem reservas naturais no respetivo território nacional, abrangendo ou não as zonas húmidas listadas (cfr. Recomendação 4.4 – *Criação de reservas nas zonas húmidas*).

A CRP consagra no n.º 2 do artigo 9.º como tarefa fundamental do Estado a defesa da natureza e do ambiente. Neste âmbito, a alínea c) do n.º 2 do artigo 66.º define como incumbência do Estado “*(...) classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza (...)*”. Em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da CRP, a LBA estabelece, na alínea e) do artigo 4.º, como uma das medidas de defesa do ambiente, “*A conservação da Natureza, o equilíbrio biológico e a estabilidade dos diferentes habitats nomeadamente através da compartimentação e diversificação das paisagens, da constituição de partes e reservas naturais e outras áreas protegidas (...), referindo-se o n.º 1 do artigo 29.º do mesmo diploma, à implementação de uma “rede nacional contínua de áreas protegidas, abrangendo áreas terrestres, águas interiores e marítimas e outras ocorrências naturais distintas que devam ser submetidas a medidas de classificação, preservação e conservação, em virtude dos seus valores estéticos, raridade, importância científica, cultural e social ou da sua contribuição para o equilíbrio biológico e estabilidade ecológica das paisagem*”.

Ao ratificar a convenção de Ramsar através do Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro, Portugal adotou no direito interno o conceito de zonas húmidas definido no artigo 1.º da Convenção³⁰. Este mesmo conceito, no entanto, não se encontra definido quer na LBA, quer nos diplomas de classificação das zonas húmidas listadas como sítios Ramsar.

²⁷ Cfr. referido no site oficial da Convenção, acedido em 17 de julho de 2012 (http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-home/main/ramsar/1_4000_0).

²⁸ Este número e área incluem 12 Zonas Húmidas listadas situadas na Região Autónoma dos Açores, que não foram consideradas no âmbito da auditoria.

²⁹ Conferência das partes realizada em 27 de junho de 1990 em Montreux, na Suíça.

³⁰ Atrás reproduzido em 2.5.1.

Com efeito, não existe na LBA um enquadramento específico relativo às zonas húmidas, sendo a única referência feita no n.º 2 do artigo 16.º, a propósito da proteção da fauna migratória, quando se estabelece que esta “(...) será protegida através de legislação especial que promova e salvaguarde a conservação das espécies através do levantamento, da classificação e da proteção, em particular dos montados e das zonas húmidas, ribeirinhas e costeiras”. Essa referência na lei de bases, no entanto, não é acompanhada de qualquer definição de um conceito de zonas húmidas³¹, bem como do conceito de utilização sustentável das zonas húmidas.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território salientou que a necessidade de proceder à revisão da LBA é “(...) consensual em todos os quadrantes políticos e ambientais”, referindo ainda que:

“(...) em Junho de 2012, “(...) o XIX Governo Constitucional aprovou em Conselho de Ministros a Proposta de Lei n.º 79/XII que define as bases da política de ambiente. Esta proposta foi discutida no plenário da Assembleia da República em setembro 2012 e encontra-se atualmente em sede de Comissão do Ambiente, do Ordenamento do Território e Poder Local do Parlamento.

A referida Proposta de Lei foi concebida de forma inovadora, com a participação de um Conselho Consultivo que permitiu a integração de vários objetivos e de várias disciplinas. A adaptação a novas realidades, a novas dinâmicas, aos novos conhecimentos, aos novos problemas e a novas maneiras de formular os problemas norteou esta proposta.

O eixo reitor da Proposta de Lei em apreço assenta numa visão enquadradora, sendo o escopo fulcral da referida iniciativa legislativa a definição dos axiomas em que todo o edifício ambiental se deve construir, i.e., afirmando-se como um quadro normativo enquadrador, mas não regulamentador.

Nesse sentido, a Vossa sugestão de ‘diligenciar no sentido da consagração do conceito de zonas húmidas, bem como do conceito de utilização sustentável das zonas húmidas na futura revisão da Lei de Bases do Ambiente’ situa-se num nível de pormenor que não se harmoniza com a filosofia subjacente à mencionada Proposta de Lei, que se configura como instrumento essencialmente enquadrador da política de ambiente.

Em todo o caso, cabe assinalar que (...) os conceitos consagrados no nosso edifício legislativo já conferem elevada dignidade e proteção às zonas húmidas”.

Neste âmbito, cumpre, ainda, realçar que se pode considerar que as zonas húmidas estão abrangidas na alínea d) do artigo 10.º da Proposta de Lei n.º 79/XII, que se transcreve em seguida:

“Artigo 10º

Componentes ambientais naturais

A política de ambiente tem por objeto os componentes ambientais naturais, como o ar, a água e o mar, a biodiversidade, o solo e o subsolo, e reconhece e valoriza a importância dos recursos naturais e dos bens e serviços dos ecossistemas, designadamente nos seguintes termos:

(...)

- d) A conservação da natureza e da biodiversidade como dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável impõe a adoção das medidas necessárias para travar a perda da biodiversidade, através da preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora no conjunto do território nacional, bem como através da rede fundamental de áreas protegidas, de importância estratégica neste domínio”.*

³¹ Na publicação IUCN Environmental Policy and Law Paper subordinado ao tema “Wetlands Water and the Law - Using law to advance wetland conservation and wise use”, de Clare Shine and Cyrille de Klemm (Capítulo 27, pg. 311), salienta-se a importância da definição nos sistemas jurídicos de direito nacional de cada Estado de um conceito de zonas húmidas unívoco, baseado em critérios científicos precisos, em conformidade com a realidade de cada país, definindo-se de forma clara e precisa os respetivos limites, bem como as áreas que incorporam.



Também nas suas alegações, a propósito desta matéria, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas salientou:

“Embora se compreenda a utilidade da recomendação desse douto Tribunal, sempre se afigura, salvo melhor opinião, que os conceitos existentes de área protegida, sítio de importância comunitária e zona de proteção especial, entre outros, são o bastante para conferir a dignidade de proteção exigida. Daí que, conforme observa o Tribunal, com exceção da Convenção Ramsar, os demais instrumentos garantem a proteção de zonas húmidas apenas de forma indireta”.

Tendo em conta a filosofia subjacente à proposta de lei de bases da política de ambiente, que se configura de facto como um instrumento essencialmente enquadrador desta política, entende-se como suficiente os termos em que aí estão previstas as zonas húmidas.

No que respeita especificamente à conservação e proteção das zonas húmidas foi elaborado, em finais de 1999, a *Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação das Zonas Húmidas – (1999-2003)* que tinha como objetivo global “(...) o de parar e inverter a perda e a degradação das Zonas Húmidas em Portugal, promovendo a sua utilização sustentável e a manutenção da sua biodiversidade”, através da concretização de cinco objetivos gerais, um dos quais, o objetivo 4 – *Garantir a proteção das Zonas Húmidas com importância a nível regional, nacional ou internacional através de um enquadramento legal adequado, integrado por dois sub objetivos, 4.1 – Assegurar a existência de mecanismos legais adequados para a Conservação e utilização sustentável das Zonas Húmidas e 4.2 – Conferir proteção legal aos sítios com importância regional, nacional ou internacional.* No objetivo 4.1 foi definida a linha de trabalho 4.1.2, que incluía como uma das tarefas a realizar “*Incorporar os conceitos de conservação das Zonas Húmidas e utilização sustentável na legislação relevante para Zonas Húmidas*”. De acordo com a informação constante do relatório de avaliação da implementação da *Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação das Zonas Húmidas*³² esta linha de trabalho não foi concretizada.

A *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB)* adotada pela RCM n.º 152/2001, de 20 de setembro, veio dar relevância à proteção das zonas húmidas, tendo determinado que fosse prosseguida a aplicação da “*Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação de Zonas Húmidas (1999-2003)*”. A ENCNB assumiu três objetivos gerais³³, concretizados através de 10 Opções Estratégicas (OpE)³⁴ fundamentais, estabelecendo a OpE n.º 5³⁵ a seguinte diretiva de

³² No decurso da fase de trabalho de campo da auditoria, o DGAC-ZH elaborou um relatório de avaliação da implementação da *Estratégia de Actuação* abrangendo as ações desenvolvidas durante os anos de 1999 a 2011, tendo-se verificado que as duas linhas de trabalho do objetivo 4.1 (Linha de trabalho 4.1.1 – *Rever a legislação existente e identificar os seus pontos fortes e pontos fracos. Determinar as razões para sucessos e fracassos, tendo em conta as atividades externas aos sítios mas que exercem impactos sobre eles, e identificar as instituições responsáveis pela aplicação da legislação, assim como os obstáculos à sua implementação* e Linha de trabalho 4.1.2. – *Promover o estabelecimento de legislação apropriada para regular as atividades, a utilização sustentável e o recurso “água”, com vista à proteção das Zonas Húmidas, seus valores e funções. Incorporar os conceitos de conservação das Zonas Húmidas e utilização sustentável na legislação relevante para Zonas Húmidas*) não foram executadas.

³³ “*Conservar a natureza e a diversidade biológica, incluindo os elementos notáveis da geologia, geomorfologia e paleontologia; promover a utilização sustentável dos recursos biológicos; contribuir para a prossecução dos objectivos visados pelos processos de cooperação internacional na área da conservação da natureza em que Portugal está envolvido, em especial os objectivos definidos na Convenção sobre a Diversidade Biológica, designadamente a conservação da Biodiversidade, a utilização sustentável dos seus componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos*”.

³⁴ “*1) Promover a investigação científica e o conhecimento sobre o património natural, bem como a monitorização de espécies, habitats e ecossistemas; 2) Constituir a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, integrando neste a Rede Nacional de Áreas Protegidas; 3) Promover a valorização das áreas protegidas e assegurar a conservação do seu património natural, cultural e social; 4) Assegurar a conservação e a valorização do património natural dos sítios e das zonas de proteção especial*

ação (alínea d): *Prosseguir a aplicação da Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação de Zonas Húmidas (1999-2003), concluir a inventariação e caracterização das zonas húmidas, aprofundar a respetiva base de dados e desenvolver, em articulação com as entidades com jurisdição territorial, planos de gestão para assegurar a sua conservação, recuperação e utilização sustentável, bem como a divulgação dos seus valores naturais*”.

Nos diversos diplomas regulamentares de classificação das zonas húmidas listadas como sítios Ramsar encontram-se definidas medidas de natureza regulamentar relativas à interdição e ao condicionamento de determinadas atividades e atos, visando a salvaguarda e proteção das referidas zonas. No que respeita às zonas húmidas que se encontram incluídas na lista nacional de sítios da Rede Natura 2000³⁶, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, consagra um conjunto de atos e atividades condicionados aplicáveis às ZPE.

Ainda no âmbito dos diplomas regulamentares de classificação e no tocante especificamente à falta de definição do conceito de zonas húmidas no direito interno, verifica-se que apenas em dois diplomas se encontra referência ao termo “zonas húmidas”: o Decreto Regulamentar n.º 10/2000, de 22 de agosto³⁷, refere o termo “zonas húmidas litorais” na alínea a)³⁸ do artigo 3.º, a propósito dos objetivos específicos da Reserva Natural; e o Decreto-Lei n.º 140/2002, de 20 de maio³⁹, refere “zonas húmidas” na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º.

3.1.2 – Identificação e delimitação de zonas húmidas

Com a ratificação da Convenção, em 24 de novembro de 1980, para tornar efetiva a sua aplicação no nosso país, foram incluídas duas zonas húmidas na Lista de Sítios Ramsar: o Estuário do Tejo e a Ria Formosa. Em 8 de maio de 1996, durante a realização da 6.ª COP, em Brisbane (Austrália), Portugal designou oito novos sítios: Paul de Arzila, Paul da Madriz, Paul do Boquilobo, Lagoa de Albufeira, Estuário do Sado, Lagoas de Santo André e Sancha, Ria de Alvor, e Sapais de Castro Marim. Em 24 de outubro de 2001 foram incluídos na Lista de Sítios Ramsar mais duas zonas húmidas: o Paul da Tornada e o Paul do Taipal. Em 2 de dezembro de 2005 foram incluídas as Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos, o Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere, o Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas e o Estuário do Mondego,

integrados no processo da Rede Natura 2000; 5) Desenvolver em todo o território nacional ações específicas de conservação e gestão de espécies e habitats, bem como de salvaguarda e valorização do património paisagístico e dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico; 6) Promover a integração da política de conservação da natureza e do princípio da utilização sustentável dos recursos biológicos na política de ordenamento do território e nas diferentes políticas sectoriais; 7) Aperfeiçoar a articulação e a cooperação entre a administração central, regional e local; 8) Promover a educação e a formação em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade; 9) Assegurar a informação, sensibilização e participação do público, bem como mobilizar e incentivar a sociedade civil; 10) Intensificar a cooperação internacional”.

³⁵ “Desenvolver em todo o território nacional ações específicas de conservação e gestão de espécies e habitats, bem como de salvaguarda e valorização do património paisagístico e dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico”.

³⁶ Lista nacional de sítios (1.ª fase), aprovada pela RCM n.º 142/97, de 5 de junho, e lista nacional de sítios (2.ª fase), aprovada pela RCM n.º 76/2000, de 15 de junho.

³⁷ Procedeu à classificação das Lagoas de Santo André e da Sancha como reserva natural.

³⁸ “a) Proteger as zonas húmidas litorais, faixa marítima e o sistema dunar, assim como o património natural a eles associado, incluindo a sua flora e fauna”.

³⁹ Procedeu a uma redefinição e clarificação dos limites da ZPE do Estuário do Tejo e a uma adequação da tipologia dos atos e atividades interditos e condicionados.



totalizando, no Continente, 16 zonas húmidas. Estes 16 Sítios Ramsar localizados no Continente abrangem uma área de 73.797 ha⁴⁰.

Atualmente está em preparação no ICNF a inclusão de duas outras zonas húmidas na Lista de Sítios Ramsar: a “*Pateira de Fermentelos e rios Águeda e Cértima*” e a “*Ribeira do Vascão*”.

A identificação e delimitação das zonas húmidas incluídas na Lista de Sítios Ramsar foi efetuada de acordo com normas definidas no âmbito da Convenção, consolidadas no documento *Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance*⁴¹, onde são estabelecidos os critérios técnicos e científicos para aferir a importância em termos ecológicos, botânicos, zoológicos, limnológicos ou hidrológicos das zonas húmidas, nos termos previstos no artigo 2.º da Convenção.

Todos os sítios designados ao abrigo da Convenção de Ramsar estão atualmente sujeitos a algum regime legal de proteção, quer por se incluírem na Rede Nacional de Áreas Protegidas, por terem sido designados como Zonas de Proteção Especial (ZPE) no âmbito da Diretiva Aves⁴² ou por constarem da lista nacional de sítios definidos no âmbito da Diretiva *Habitats*⁴³, quer por se situarem em zonas abrangidas por regimes decorrentes dos Planos Diretores Municipais (PDM) e da inclusão na Reserva Ecológica Nacional (REN) e na Reserva Agrícola Nacional (RAN) das áreas onde se situam⁴⁴.

No entanto, as zonas húmidas do continente listadas como Sítio Ramsar não constituem a totalidade das zonas húmidas abrangidas por medidas de proteção legal. De facto, após a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, e no cumprimento da Diretiva n.º 79/409/CEE (Diretiva Aves), o Estado Português designou 40 zonas de proteção especial⁴⁵, no Continente, das quais 17 correspondem a Zonas Húmidas. Posteriormente, ao abrigo da Diretiva n.º 92/43/CEE (Diretiva *Habitats*), Portugal veio a elaborar a lista nacional de sítios representativa dos *habitats* e espécies a proteger⁴⁶. Num total de 60 sítios no continente, 16 correspondem a zonas húmidas.

⁴⁰ A base de dados está disponível online em <http://ramsar.wetlands.org/Database/Searchforsites/tabid/765/Default.aspx>.

⁴¹ Disponível em http://www.ramsar.org/pdf/key_guide_list2009_e.pdf.

⁴² Estão listados como ZPE o Estuário do Tejo, a Ria Formosa, o Paul de Arzila, o Paul da Madriz, o Paul do Boquilobo, a Lagoa de Albufeira, o Estuário do Sado, as Lagoas de Santo André e Sancha, os Sapais de Castro Marim e o Paul do Taipal.

⁴³ Estão listados como SIC o Estuário do Tejo, a Ria Formosa, o Paul de Arzila, a Lagoa de Albufeira, o Estuário do Sado, as Lagoas de Santo André e Sancha, a Ria do Alvor, os Sapais de Castro Marim, as Lagoas de Bertandos e de S. Pedro de Arcos, o Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere e o Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas.

⁴⁴ É o caso do Paul da Tornada e do Estuário do Mondego.

⁴⁵ A ZPE do Estuário do Tejo foi criada pelo Decreto-Lei n.º 280/94, de 5 de novembro, e as restantes foram criadas pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. As ZPE do Estuário do Tejo, do Paul de Arzila, do Paul da Madriz, do Paul do Boquilobo, do Estuário do Sado, do Açude da Murta, da Lagoa de Santo André, da Lagoa da Sancha, da Ria Formosa, dos Sapais de Castro Marim, do Paul do Taipal e da Lagoa Pequena incluem ou integram, total ou parcialmente, Zonas Húmidas listadas como Sítios Ramsar.

⁴⁶ Lista nacional de sítios (1.ª fase), aprovada pela RCM n.º 142/97, de 5 de junho, que inclui como zonas húmidas o Paul de Arzila, o Estuário do Tejo, o Estuário do Sado, a Ria Formosa-Castro Marim, o Rio Lima, e a Comportagalé, e lista nacional de sítios (2.ª fase), aprovada pela RCM n.º 76/2000, de 15 de junho, que inclui como zonas húmidas a Serra da Estrela, as Serras de Aire e Candeeiros, Fernão Ferro/lagoa de Albufeira e Ria de Alvor.

O Plano Sectorial da Rede Natura 2000, aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, veio a consolidar a inclusão de 29 Zonas de Proteção Especial (ZPE)⁴⁷ e 60 Sítios de Importância Comunitária (SIC)⁴⁸ na Rede Natura 2000.

Figura 1 – Localização dos sítios de RAMSAR em Portugal Continental



Fonte: ICNB

No [anexo I](#) são apresentados, para cada zona húmida listada, os instrumentos legais de proteção correspondentes. Verifica-se, no entanto, que apenas nos casos do Estuário do Tejo⁴⁹, Lagoas de Santo André e Sancha⁵⁰, Sapais de Castro Marim⁵¹, Paul da Tornada⁵² e Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere⁵³ são feitas menções à Convenção de Ramsar nos

⁴⁷ As restantes 11 foram designadas posteriormente.

⁴⁸ Integram as listas de Sítios de Importância Comunitária das Regiões Biogeográficas Atlântica e Mediterrânica que foram aprovadas nos termos das Decisões da Comissão n.º 2004/813/CE, de 7 de dezembro, e n.º 2006/613/CE, de 19 de julho.

⁴⁹ Na RCM n.º 177/2008, de 10 de julho, que aprovou o Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo.

⁵⁰ No Decreto Regulamentar n.º 10/2000, de 22 de agosto, que criou a Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha, e na RCM n.º 117/2007, de 23 de agosto, que aprovou o respetivo Plano de Ordenamento.

⁵¹ Na RCM n.º 181/2008, de 10 de julho, que aprovou o Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António.

⁵² No Regulamento da Reserva Natural Local do Paul da Tornada, aprovado pela CM das Caldas da Rainha, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 2 de julho (Aviso n.º 11724/2009 da CM de Caldas da Rainha).

⁵³ Na RCM n.º 83/2009, de 25 de junho, e no Plano de Ordenamento do Parque Natural da Serra da Estrela por ela aprovado.



h

diplomas respetivos.

Sobre este enquadramento, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas veio, na resposta no âmbito do contraditório, apresentar os seguintes considerandos e conclusão:

“Não sendo a Convenção Ramsar um instrumento de regulação juridicamente vinculativa das partes que a ratificaram, esta vem recomendar, nos termos do n.º 1 do seu artigo 4.º, que as partes contratantes promovam “a conservação das zonas húmidas e de aves aquáticas, estabelecendo reservas naturais de zonas húmidas, quer estas estejam ou não inscritas na Lista, e providenciar à sua proteção apropriada”.

Assim, os instrumentos de proteção legal dos sítios Ramsar serão os que decorrem das condicionantes e servidões de natureza ambiental que concorrem para esse objetivo (por exemplo, regimes da REN e Domínio Hídrico), assim como os instrumentos de gestão territorial. Destes, merecem particular destaque os Planos Especiais de Ordenamento do Território (Estuários, Albufeiras, Orla Costeira e, em especial, Áreas Protegidas), onde a autoridade competente, que é simultaneamente ponto focal para a Convenção, deve inscrever as disposições necessárias para a salvaguarda dos objetivos Ramsar.

Nestes termos, a inclusão de menção a sítio Ramsar, podendo ser acolhida para efeitos de informação, não é necessária. Todavia, este Instituto, em futuras revisões ou propostas de IGT irá promover essa menção”.

3.1.3 – Responsabilização pela conservação e gestão

Com a ratificação da Convenção de Ramsar, Portugal assumiu o compromisso de responsabilização pela conservação, orientação e exploração racional da população migrante de aves aquáticas, de promover a conservação e proteção das zonas húmidas e o aumento da população de aves aquáticas e de incentivar a pesquisa e intercâmbio de dados e publicações respeitantes a zonas húmidas e à sua flora e fauna, bem como de elaborar e executar planos para promover a conservação das zonas húmidas listadas, de acordo com o que naquela se encontra estabelecido nos artigos 2.º, 3.º e 4.º. Assumiu, também, o compromisso de informar o *Bureau* da Convenção em caso de modificação das condições ecológicas dessas zonas húmidas, conforme resulta dos artigos 3.º e 8.º.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, “Devem ser classificadas como áreas protegidas as áreas terrestres e aquáticas interiores e as áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais susceptíveis de as degradar”⁵⁴. Os objetivos visados são assim enunciados: “A classificação de uma área protegida visa conceder-lhe um estatuto legal de protecção adequado à manutenção da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas e do património geológico, bem como à valorização da paisagem”⁵⁵. A classificação é feita de acordo com as tipologias definidas no artigo 11.º do referido diploma legal.⁵⁶

O Decreto-Lei n.º 142/2008 obriga à elaboração de planos de ordenamento para os parques nacionais e parques naturais de âmbito nacional e, para as reservas naturais e paisagens protegidas

⁵⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 10.

⁵⁵ Cfr. artigo 12.

⁵⁶ Nos termos do artigo 11.º as áreas protegidas podem assumir as tipologias de parque nacional, parque natural, reserva natural, paisagem protegida e monumento natural. Estas tipologias podem ter âmbito nacional, regional ou local, com exceção do parque nacional, restrito ao âmbito nacional.

de âmbito nacional, prevê que a elaboração de plano de ordenamento tenha lugar apenas quando o decreto regulamentar de classificação defina essa necessidade⁵⁷. As áreas protegidas de âmbito regional ou local e os monumentos naturais de âmbito nacional não dispõem de plano de ordenamento, sendo-lhes aplicável o regime constante dos respetivos atos de criação e dos planos municipais de ordenamento do território⁵⁸.

Neste enquadramento, as zonas húmidas listadas como Sítios Ramsar integram áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade do Sistema Nacional de Áreas Classificadas da Rede Fundamental de Conservação da Natureza⁵⁹. As áreas protegidas classificadas como «parque natural» ou «reserva natural» de âmbito nacional dispõem de Plano de Ordenamento. Verifica-se, no entanto, que o Estuário do Mondego não goza de nenhum estatuto de proteção especial, apesar da sua integração nesse Sistema por efeito da inclusão na Lista de Ramsar⁶⁰, sendo-lhe aplicáveis, apenas, os regimes de proteção decorrentes da delimitação da RAN e da REN.

No quadro seguinte é apresentada uma síntese da abrangência dos Sítios Ramsar pelos diferentes estatutos.

⁵⁷ Cfr. artigo 23.º, n.ºs 1 e 2.

⁵⁸ Cfr. artigo 23.º, n.º 3.

⁵⁹ Cfr. n.º 1, alínea a), do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 142/2008.

⁶⁰ Por efeito do disposto no n.º 1, alínea a), iii), do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 142/2008, como atrás referido em 2.5.2.



Tribunal de Contas

h

Quadro 1 – Integração dos Sítios Ramsar na Rede Fundamental de Conservação da Natureza

Sítios Ramsar	Sistema Nacional de Áreas Classificadas (cfr. n.º 1, alínea a), do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008)					Plano de Ordenamento		
	Rede Nacional de Área Protegidas (alínea a), i))			Rede Natura 2000 (alínea a), ii))				
	Parque natural	Reserva natural	Paisagem protegida	SIC	ZPE			
Estuário do Tejo		×		×	×	Abrangido pelo PO da Reserva Natural do Estuário do Tejo aprovado pela RCM n.º 177/2008, de 10 de julho.		
Ria Formosa	×			×	1)	Abrangido pelo PO do Parque Natural da Ria Formosa aprovado pela RCM n.º 78/2009, de 30 de abril.		
Paul de Arzila		×		×	×	PO da Reserva Natural do Paul de Arzila aprovado pela RCM n.º 75/2004, de 17 de maio.		
Paul da Madriz					×	–		
Paul do Boquilobo		×			×	PO da Reserva Natural do Paul do Boquilobo aprovado pela RCM n.º 50/2008, de 10 de janeiro.		
Lagoa de Albufeira				×	2)	×	3)	–
Estuário do Sado		×		×	×	4)	Abrangido pelo PO da Reserva Natural do Estuário do Sado aprovado pela RCM n.º 182/2008, de 10 de julho.	
Lagoas de Santo André e da Sancha		×		×	5)	×	6)	PO da Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha aprovado pela RCM n.º 117/2007, de 23 de agosto.
Ria do Alvor				×			Área nuclear abrangida pelo PO de Ordenamento do Território para o Algarve (PROTAL) aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de março, revisto pela RCM n.º 102/2007, de 24 de maio.	
Sapais de Castro Marim		×	7)	×	8)	×	Abrangidos pelo PO da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António aprovado pela RCM n.º 181/2008, de 10 de julho.	
Paul da Tornada			×	9)			Regulamento aprovado pela Assembleia Municipal das Caldas da Rainha, cfr. Aviso n.º 11724-2009, publicado no DR, 2.ª Série, de 2 de julho.	
Paul do Taipal						×	–	
Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos			×	10)	×	11)	–	
Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere	×	12)		×	13)		Abrangidos pelo PO do Parque Natural da Serra da Estrela aprovado pela RCM n.º 83/2009, de 25 de junho.	
Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas	×	14)		×	15)		Abrangidos pelo Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, aprovado pela RCM n.º 57/2010, de 8 de junho.	
Estuário do Mondego	Área classificada ao abrigo de compromisso assumido pelo Estado Português, integrando a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (cfr. art.º 5.º, n.º 1, alínea a), iii), do Decreto-Lei n.º 142/2008).							
1) Abrangido pelo SIC Ria Formosa-Castro Marim 2) Abrangido pelo SIC Fânão Ferro / lagoa de Albufeira 3) O Sítio Ramsar Lagoa de Albufeira inclui a ZPE Lagoa Pequena 4) O Sítio Ramsar Estuário do Sado está incluído nas ZPE Estuário do Sado e Açude da Murta 5) Abrangido pelo SIC Comporta-Galé 6) Abrange as ZPE Lagoa de Santo André e Lagoa da Sancha 7) Abrangido pela Reserva Natural dos Sapais de Castro Marim e Vila Real de St.º António 8) Abrangido pelo SIC Ria Formosa-Castro Marim 9) Reserva Natural Local 10) Paisagem Protegida de âmbito regional 11) Abrangido pelo SIC Rio Lima 12) Abrangido pelo Parque Natural da Serra da Estrela 13) Abrangido pelo SIC Serra da Estrela 14) Abrangido pelo Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros 15) Abrangido pelo SIC Serras de Aire e Candeeiros								

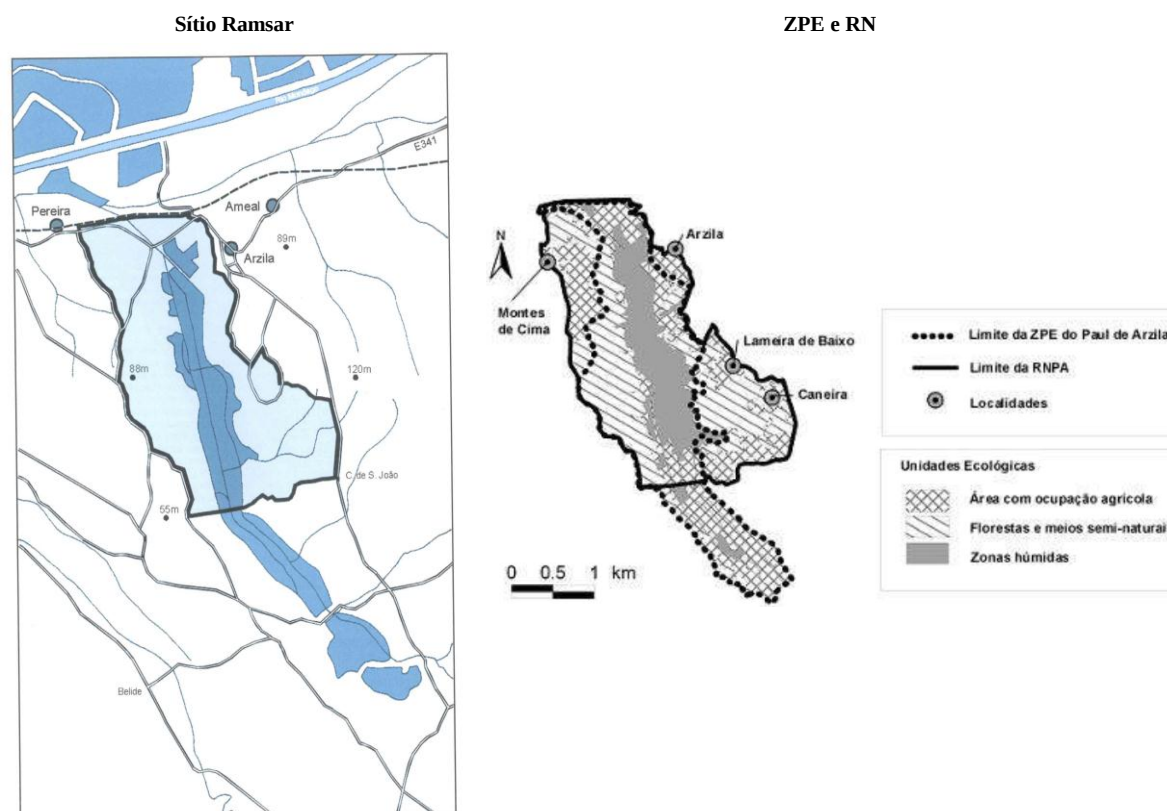
Em geral, os mesmos locais onde se situam as zonas húmidas listadas são abrangidos, total ou parcialmente, pela delimitação de áreas classificadas cujo estatuto visa igualmente a conservação da natureza e da biodiversidade, neste caso associada a este tipo de ecossistemas. No entanto, as

diferenças de conceitos entre “zonas húmidas”, na aceção da Convenção de Ramsar⁶¹, e dos vários tipos de classificação previstos para as áreas classificadas⁶², deram origem à não coincidência da delimitação das zonas húmidas listadas como Sítio Ramsar com a delimitação das áreas da Rede Nacional de Áreas Protegidas das zonas especiais de conservação e sítios de importância comunitária incluídas na Rede Natura 2000, para além da situação relativamente às delimitações dos PDM, bem como da RAN e da REN.

O desajuste na sobreposição de estatutos de proteção resultantes dos planos de ordenamento das áreas protegidas (POAP) e, também, das orientações de gestão inerentes da sua inclusão na Rede Natura 2000, para além da situação relativamente aos PDM e às delimitações da RAN e da REN, é suscetível de originar para os particulares, proprietários de prédios localizados nestes locais, dificuldades de identificação da efetiva aplicabilidade das restrições de uso inerentes aos vários estatutos de classificação, quer em contexto de POAP quer de PDM.

A título de exemplo, apresentam-se nas figuras seguintes as situações de três sítios Ramsar:

Figura 2 – Limites do Sítio Ramsar, ZPE e Reserva Natural do Paul de Arzila



Fonte: Zonas Húmidas Portuguesas de Importância Internacional, Farinha, J. C. et al., ICNB, 2001

Fonte: Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação do Paul de Arzila, Farinha, J. C. et al., ICNB, 2009

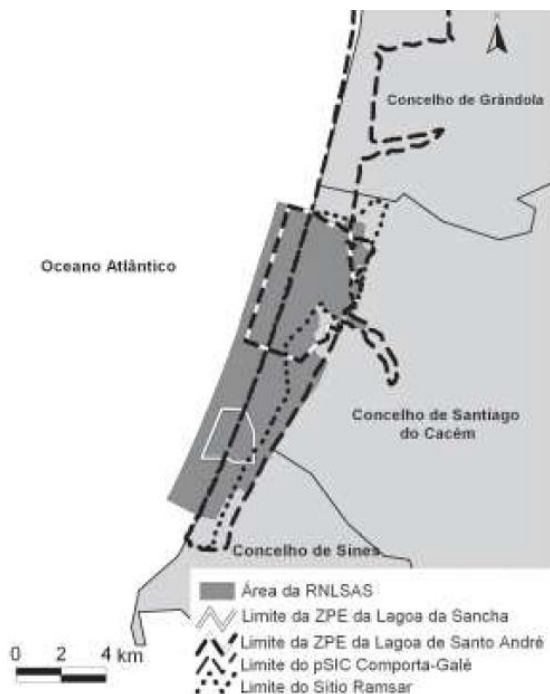
⁶¹ Atrás referido em 2.5.1.

⁶² O Decreto-Lei n.º 142/2008 define «áreas classificadas» como “as áreas definidas e delimitadas cartograficamente do território nacional e das águas sob jurisdição nacional que, em função da sua relevância para a conservação da natureza e da biodiversidade, são objecto de regulamentação específica”.



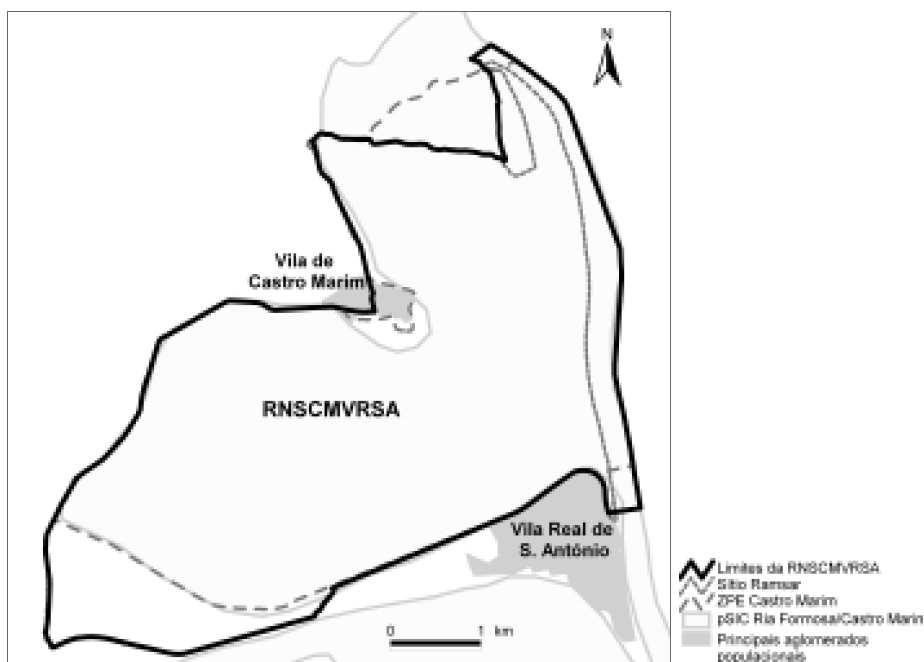
h

Figura 3 – Limites do Sítio Ramsar, ZPE e RN das Lagoas de Santo André e da Sancha e SIC Comporta – Galé



Fonte: Memória Descritiva do projeto “Valorização da Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha”, ICNB, 2009

Figura 4 – Limites do Sítio e ZPE de Castro Marim, SIC Ria Formosa / Castro Marim e RN do Sapal de Castro Marim e V. Real de St.º António



Fonte: Lavinas, C., Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António, uma contribuição para a sua gestão, ICNB, 2004

Em sede do contraditório a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território veio comunicar que “(...) este Ministério assume o compromisso de acatar a recomendação do Tribunal de Contas, consagrando expressamente a designação dos Sítios Ramsar no âmbito da Rede Fundamental da Conservação da Natureza, sempre que a mencionada inclusão for técnica e cientificamente apropriada e desde que não seja suscetível de criar dúvidas concetuais sob o ponto de vista normativo acerca dos objetivos, das funções e das competências das áreas em apreço”.

Sobre esta questão, também no âmbito do contraditório, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas esclareceu:

“No que se refere à não coincidência na delimitação das zonas húmidas listadas como Sítios Ramsar com a delimitação das áreas de Rede Nacional das áreas protegidas e ZPE onde estão integradas, cumpre esclarecer que a designação de áreas classificadas assenta em critérios técnicos e científicos específicos, tendo em vista o cumprimento dos objetivos dos regimes que enquadram as diversas tipologias de áreas classificadas. Tal é, por exemplo, o caso dos sítios da Rede Natura 2000, com critérios estabelecidos num dos anexos da própria Diretiva Habitats, bem como o dos próprios sítios Ramsar. Ainda assim, reconhece-se a valia de procurar a coincidência dos limites de áreas classificadas de diferentes tipologias que se sobreponham na sua maior área, o que deverá ser feito sempre que cientificamente apropriado. É, aliás, o que o ICNF tem adotado como procedimento nas mais recentes delimitações de sítios RN2000 ao abrigo das Diretivas Aves e Habitats e na relação entre estas e as áreas protegidas de âmbito nacional”.

3.1.4. – Planos para promover a conservação das zonas húmidas listadas

Em finais de 1999, o então Instituto da Conservação da Natureza criou o projeto “Conservação das Zonas Húmidas”, reunindo técnicos de diversas Áreas Protegidas e dos Serviços Centrais, e elaborou a “Estratégia de Actuação do Instituto da Conservação da Natureza para a Conservação de Zonas Húmidas (1999-2003)”⁶³, que pretendeu orientar as atividades e harmonizar os princípios em matéria de valorização, conservação e gestão das zonas húmidas vigentes no Instituto, e que definia como ação prioritária a elaboração do Inventário Nacional de Zonas Húmidas. O objetivo global de “(...) parar e inverter a perda e a degradação das Zonas Húmidas em Portugal, promovendo a sua utilização sustentável e a manutenção da biodiversidade”⁶⁴, assumido no documento, foi aí desdobrado nos objetivos gerais seguintes:

Objetivo geral 1 – Aumentar o nível de conhecimento sobre as zonas húmidas, assim como sobre os seus valores e funções;

Objetivo geral 2 – Promover uma gestão correta e uma utilização sustentável das zonas húmidas e espécies delas dependentes, incluindo a recuperação de *habitats* degradados;

Objetivo geral 3 – Promover o conhecimento e a sensibilização do público para a importância das zonas húmidas;

⁶³ Apesar do limite temporal inicialmente previsto, com a inclusão na ENCNB assinala-se o desenvolvimento de ações até 2010, inclusive.

⁶⁴ A tutela da biodiversidade foi introduzida pela Lei n.º 11/87, de 7 de abril – Lei de Bases do Ambiente – diploma que versa sobre as bases da política do ambiente em Portugal. A LBA prevê, no artigo 28.º, a implementação de uma rede nacional contínua de áreas protegidas, abrangendo áreas terrestres, águas interiores e marítimas e outras ocorrências naturais distintas que devam ser submetidas a medidas de classificação, preservação e conservação, em virtude dos seus valores estéticos, raridade, importância científica, cultural e social ou da sua contribuição para o equilíbrio biológico e estabilidade ecológica das paisagens.



Objetivo geral 4 – Garantir a proteção das zonas húmidas com importância a nível regional, nacional ou internacional através de um enquadramento legal adequado; e

Objetivo geral 5 – Procurar o intercâmbio de trabalho e a cooperação entre organismos nacionais e internacionais com vista à concretização da presente Estratégia e contribuindo para a elaboração de uma Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Como atrás referido, a ENCNB determinou que fosse prosseguida a aplicação da “Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação de Zonas Húmidas (1999-2003)”⁶⁵.

Foi no âmbito do objetivo 4.2 – *Conferir proteção legal aos sítios com importância regional, nacional ou internacional*, inserido no objetivo geral 4, que foram desenvolvidas as ações que conduziram à inscrição de 4 novos sítios Ramsar em 2005⁶⁶ e à identificação de zonas húmidas que se enquadravam nas disposições da Diretiva Aves ou da Diretiva *Habitats* e proposta a sua inclusão na rede de sítios Natura 2000⁶⁷. Foram também integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas diversas zonas húmidas que não tinham esse estatuto de proteção, onde se inclui a Lagoa de Santo André, as Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos e o Paul da Tornada.

No âmbito do objetivo 2.1 – *Assegurar uma gestão integrada das zonas húmidas designadas como AP, como sítios Ramsar ou propostas para a Rede Natura 2000, de modo a preservar as suas funções e valores*, incluído no objetivo geral 2, foram elaborados planos de gestão para nove das zonas húmidas listadas como Sítio Ramsar: Estuário do Tejo⁶⁸, Paul de Arzila⁶⁹, Paul do Boquilobo⁷⁰, Lagoa de Albufeira⁷¹, Estuário do Sado⁷², Lagoas de Santo André e da Sancha⁷³, Sapais de Castro Marim⁷⁴, Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos⁷⁵ e Paul da Tornada⁷⁶. Estes planos foram implementados e estão em execução, com exceção dos correspondentes às Lagoas de Santo André e da Sancha e Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos.

Ou seja, das 16 zonas húmidas listadas situadas no Continente, apenas sete dispõem de plano de gestão em execução.

⁶⁵ Cfr. diretiva de ação da Opção Estratégica n.º 5, alínea d), atrás referida em 3.1.1.

⁶⁶ Lagoas de Bertandos e de S. Pedro de Arcos, o Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere, o Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas e o Estuário do Mondego.

⁶⁷ Entre os sítios identificados e delimitados incluem-se a Lagoa de Albufeira e a Ria de Alvor.

⁶⁸ “Plano de Ordenamento e Gestão da Reserva Natural do Estuário do Tejo”, cujo Relatório Preliminar do Plano de Gestão data de 23 de dezembro de 2009.

⁶⁹ “Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação do Paul de Arzila”, elaborado pelo ICNB em 2009.

⁷⁰ Ainda não concluído. Foi elaborado o documento “Contribuição para o Plano de Gestão da Reserva Natural do Paul do Boquilobo” em 2010.

⁷¹ “Plano de Gestão da Lagoa Pequena / Lagoa de Albufeira”, não datado, elaborado pelo ICN com a colaboração da CM de Sesimbra, Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, Sociedade Portuguesa de Ciências Naturais e Associação de Produtores Florestais. Abrange apenas uma parte da Zona Húmida.

⁷² “Plano de Ordenamento e Gestão da Reserva Natural do Estuário do Sado”, de maio de 2009.

⁷³ “Lagoas de St.º André e Sancha. Plano de Gestão. Documento preliminar”, ICN, 2000.

⁷⁴ “Plano de Gestão da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António 2009 – 2013”, ICNB, 2010.

⁷⁵ “Plano de Gestão e de Ordenamento da Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e São Pedro de Arcos”, de junho de 2001.

⁷⁶ “Plano de Gestão da Reserva Natural Local do Paul de Tornada”, de julho 2010, elaborado por iniciativa da CM de Caldas da Rainha.

No entanto, acrescem aos planos de gestão referidos, estudos realizados como contribuição para planos a rever ou a elaborar relativos aos sítios Lagoas de Santo André e da Sancha⁷⁷ e Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere⁷⁸.

Os planos de gestão das zonas húmidas que foram elaborados abordam, em geral, com maior ou menor extensão e detalhe, as matérias que o manual *“Managing wetlands – Frameworks for managing Wetlands of International Importance and other wetland sites”*⁷⁹ agrupa nas aí designadas cinco seções principais: “a) *Preâmbulo / Políticas*; b) *Descrição*; c) *Avaliação*; d) *Objetivos*; e) *Plano de ação*”.

Note-se que, de acordo com o disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, “a gestão das áreas protegidas de âmbito nacional compete à autoridade nacional” (n.º 1), enquanto “a gestão das áreas protegidas de âmbito regional ou local compete às associações de municípios ou aos respectivos municípios” (n.º 2).

Refira-se, a este propósito, que o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), no Relatório Nacional de Avaliação Intercalar da Execução da ENCNB⁸⁰, reconheceu que Portugal ficou aquém do cumprimento dos objetivos da Estratégia, tendo sido formuladas recomendações que incluíam “*Ultimar os Planos de Gestão para Zonas Húmidas, dando seguimento à aplicação da Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação de Zonas Húmidas*”.

O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, em contraditório, veio referir que “*Relativamente aos planos de gestão dos sítios [Ramsar], este Instituto está ciente da necessidade de continuar a promover a sua elaboração, pese embora as dificuldades relativas à disponibilidade de recursos a afetar a esta atividade de forma específica*”.

No [anexo II](#) é apresentado um quadro com os dados relativos aos planos de gestão das zonas húmidas listadas como Sítio Ramsar.

3.2 – Situação atual das zonas húmidas listadas

3.2.1 – Promoção da conservação e proteção

O ICNB, nas ações realizadas no âmbito dos objetivos da “*Estratégia de Actuação do Instituto da Conservação da Natureza para a Conservação de Zonas Húmidas (1999-2003)*” (objetivo 2.2 – *Promover a recuperação de zonas húmidas degradadas* e 2.3 – *Assegurar a conservação efetiva das espécies vegetais e animais dependentes das zonas húmidas*, do objetivo geral 2 – *Promover uma gestão correta e uma utilização sustentável das zonas húmidas e espécies delas dependentes, incluindo a recuperação de habitats degradados*), procedeu à identificação de áreas degradadas no Paul de Arzila (caniçal), no Estuário do Sado (salinas) e no Estuário do Tejo (salinas), e desenvolveu trabalhos de recuperação de habitats e de preservação de aves nas salinas dentro de projetos cofinanciados pelo Programa

⁷⁷ “Reserva Natural das Lagoas de St.º André e Sancha, uma contribuição para o plano de gestão”, de 2004, elaborado pelo ICN.

⁷⁸ “Lagoas do Planalto Superior da Serra da Estrela”, ICN, 2004.

⁷⁹ *Ramsar handbooks for the wise use of wetlands*, vol. 18. (Manuais disponíveis em http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-pubs-handbooks-handbooks4-e/main/ramsar/1-30-33%5E21323_4000_0_).

⁸⁰ Adotado em 27 de julho de 2009 e disponível em http://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&Itemid=84. Este relatório realça os aspetos-chave do progresso de execução das 10 OpE da ENCNB, tendo por base uma análise do desenvolvimento das respetivas diretivas de ação e formula recomendações (por OpE) destinadas a aperfeiçoar a execução da Estratégia, indicando ações/iniciativas que importa adotar, rever ou incrementar, tendo em vista a prossecução dos objetivos visados.



LIFE⁸¹. Desenvolveu também o Plano de Ação para a Salvaguarda e Monitorização da População de Roazes do Estuário do Sado⁸², para vigorar entre 2009 e 2013, e o Plano de Ação do Saramugo.

Dentro do objetivo geral 3 – *Promover o conhecimento e a sensibilização do público para a importância das zonas húmidas*, foram promovidas ações de educação ambiental em nove Áreas Protegidas e junto de populações locais com o objetivo de divulgar a importância das zonas húmidas e foram instalados três centros de informação e interpretação⁸³ para divulgação dos valores e funções das zonas húmidas.

3.2.2 – Atividade de pesquisa e intercâmbio de dados

O ICNB, nas ações realizadas no âmbito das linhas de trabalho “*Levar a cabo o Inventário Nacional de Zonas Húmidas, de acordo com as metodologias desenvolvidas no âmbito da iniciativa MedWet*”⁸⁴ e “*Desenvolver uma base de dados de zonas húmidas em Portugal*” do objetivo 1.1 – *Inventariar e caracterizar as zonas húmidas existentes no território nacional*⁸⁵, inventariou 1302 zonas húmidas em Portugal continental, das quais cerca de 50 foram caracterizadas de forma mais detalhada, incluindo valores culturais. Este inventário encontra-se disponível numa base de dados online⁸⁶.

Relativamente à linha de trabalho “*Divulgar os resultados do inventário, em formato não técnico e atraente, a gestores, políticos e público em geral*”, foram publicados dois manuais de metodologia de inventário. Foram também publicados uma brochura e um CDROM, distribuídos com a informação sobre os livros publicados, e divulgada a página de internet com a base de dados.

No âmbito do objetivo 1.2 – *Desenvolver o conhecimento científico e técnico sobre as zonas húmidas nacionais*⁸⁷ não tiveram qualquer ação desenvolvida as linhas de trabalho “*Caracterizar as zonas húmidas através de índices de integridade biológica, de acordo com a proposta de Diretiva Quadro da Água*”, “*Desenvolver estudos com vista a descrever qualitativa e quantitativamente as funções das zonas húmidas*”, “*Desenvolver estudos sobre espécies vegetais e animais dependentes de zonas húmidas, que se encontrem com estatuto de ameaça ou para as quais não exista conhecimento suficiente*”, “*Identificar as atividades humanas que interferem, positiva ou negativamente, com as funções e valores das zonas húmidas, de forma a promover a utilização sustentável destes ecossistemas*” e “*Estudar e conhecer os impactos da fauna selvagem sobre atividades socioeconómicas que ocorrem em zonas húmidas*”. Na linha de trabalho “*Estudar e conhecer a importância de fatores físicos na evolução natural de diversos tipos de zonas húmidas, com especial destaque para fatores meteorológicos e alterações climáticas, geomorfologia e impacto das atividades humanas*” foi desenvolvido um projeto que visou avaliar as respostas ecológicas face a uma redução de recarga do aquífero e a um aumento da extração de água, num cenário de alterações climáticas em ecossistemas dependentes de águas subterrâneas, abrangendo

⁸¹ Programa de iniciativa comunitária lançado em 1992 para financiamento de projetos que contribuíssem para o desenvolvimento e a aplicação da política e do direito em matéria de ambiente. Sucedeu-lhe o Programa LIFE+ (2007-2013).

⁸² Aprovado pelo Despacho n.º 21997/2009, de 25 de setembro, dos Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, do Secretário de Estado do Ambiente e da Secretária de Estado dos Transportes, publicado no DR, 2.ª Série, de 2 de outubro.

⁸³ Centro de Visitação das Lagoas de Bertandos e de S. Pedro de Arcos, Centro de Visitação do Monte do Paio (Lagoas de Santo André e da Sancha) e Espaço de Interpretação da Lagoa de Albufeira.

⁸⁴ The Mediterranean Wetlands Initiative (MedWet) é uma iniciativa regional no âmbito da Convenção de Ramsar.

⁸⁵ No âmbito do objetivo geral 1 – *Aumentar o nível de conhecimento sobre as zonas húmidas, assim como sobre os seus valores e funções*.

⁸⁶ Acessível em http://194.79.77.133/medsite_public/index.php.

⁸⁷ Idem.

as Lagoas de Melides⁸⁸ e de Santo André e as respetivas bacias hidrográficas. Na linha de trabalho “*Estudar e conhecer o impacto de espécies introduzidas sobre os ecossistemas, e prever formas de controlo*” foi desenvolvida a “*Intervenção Saramugo*” (2007-2010), que visou a identificação de locais onde a existência desta espécie ainda se verificava de forma natural e a reprodução em tanques para reintrodução em locais onde desaparecera.

No âmbito do objetivo 1.3 – *Divulgar os resultados dos estudos científicos e técnicos sobre zonas húmidas* foram elaborados e publicados 13 estudos científicos e relatórios técnicos sobre zonas húmidas em Portugal e a flora e a fauna relacionados. Quatro destes estudos são particularmente relevantes por constituírem contributos para a elaboração de planos de gestão de zonas húmidas listadas⁸⁹. Foram ainda, entre 2000 e 2007, organizados (ou coorganizados) pelo ICNB 14 encontros e seminários.

Embora no objetivo 3.1 – *Procurar o reconhecimento público e institucional para a importância das zonas húmidas, seus valores e funções* estivesse prevista como linha de trabalho “*Publicar material de divulgação sobre a importância, funções e valores das zonas húmidas, utilizando exemplos representativos de zonas húmidas em Portugal*”, não foi, neste âmbito, concretizada nenhuma publicação pelo ICNB.

No âmbito do objetivo geral 5 – *Procurar o intercâmbio de trabalho e a cooperação entre entidades nacionais e internacionais com vista à concretização da presente estratégia e colaboração na elaboração de uma Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade*, o ICNB tem desenvolvido um papel ativo nas Conferências das Partes Contratantes da Convenção de Ramsar e nos seus Comitês e Grupos de Trabalho, em especial no *MedWet*, e participado em reuniões internacionais.

Foram também realizados, entre 2003 e 2007, diversos trabalhos de investigação e divulgação, em geral financiados pelo programa comunitário INTERREG⁹⁰:

- ◆ “*MW/SUDOE*” – *Inventário, Avaliação e Monitorização para a Gestão de Zonas Húmidas*” – projeto que abrangeu Portugal e Espanha e que no continente nacional incidiu sobre as Lagoas do Planalto Superior da Serra da Estrela, a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de S. António, a Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha, a Reserva Natural do Paul de Arzila, a Reserva Natural do Estuário do Sado e a Zona de Proteção Especial da Lagoa de Albufeira. Durante o projeto foi desenvolvido uma base de dados disponível *online*⁹¹, com base numa filosofia modular capaz de adaptar-se a diferentes realidades, com ligação a uma base cartográfica através de um sistema de informação geográfica.
- ◆ “*Programa de Ação sobre as Zonas Húmidas da Região Mediterrânica – MedWet/Régions*” – projeto multiregional (Portugal, Espanha, Itália e França), que abrangeu os principais cursos de água, sistemas lagunares e estuários na costa Sudoeste (Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina);
- ◆ “*Rede de informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentado dos ecossistemas hídricos – MedWetCODDE*” – projeto multiregional (Portugal, França,

⁸⁸ Zona húmida não listada como Sítio Ramsar.

⁸⁹ Reserva Natural das Lagoas de St.º André e Sancha. Uma contribuição para o plano de gestão, ICN, 2004; Lagoas do Planalto Superior da Serra da Estrela, ICN, 2004; Reserva Natural do Estuário do Sado. Uma contribuição para o plano de gestão, ICN, 2004; Reserva Natural do Paul de Arzila. Uma contribuição para o plano de gestão, ICN, 2004.

⁹⁰ Programa de Iniciativa Comunitária da CE, financiado pelo FEDER.

⁹¹ Acessível em http://194.79.77.133/medsite_public/index.php.



Itália, Grécia e Estónia) onde foi desenvolvida metodologia, que foi testada na Sérvia, Montenegro e Chipre;

- ◆ “GlobWetland”⁹² – projeto no qual foram cartografados, a partir de fotografias satélite, a Reserva Natural do Estuário do Tejo, a Lagoa de Albufeira e a Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha, identificando os principais *habitats* de zonas húmidas.

Foi, ainda, promovida a realização de 10 cursos de formação, destacando-se cinco cursos sobre a inventariação de zonas húmidas e três cursos sobre metodologias de elaboração de planos de gestão das zonas húmidas.

3.2.3 – Objetivos e indicadores

O sistema de inventário *MedWet* inclui parâmetros objetivos que caracterizam o estado da zona húmida, incluindo as suas funções, podendo ser utilizado como um sistema de acompanhamento/monitorização da zona húmida. Os planos de gestão dos Sítios Ramsar que deles dispõem contêm, regra geral, indicadores de execução e/ou de resultado conformes com aqueles parâmetros e preveem ações de monitorização de espécies e *habitats*. A evolução desses indicadores, no entanto, não foi objeto de acompanhamento posterior.

Por outro lado, o ICNB não definiu um sistema de indicadores de aplicação uniforme, devidamente ajustado à realidade nacional, e que permita às diferentes entidades gestoras das zonas húmidas listadas aferir com objetividade a situação das espécies, *habitats* e ecossistemas, bem como monitorizar a evolução do estado de conservação dos mesmos.

Prevía-se que a execução da ENCNB, onde a “*Estratégia de Actuação do ICN para a Conservação de Zonas Húmidas (1999-2003)*” foi inserida, fosse objeto de avaliação de três em três anos (2004, 2007, e 2010), devendo tal avaliação “(...) apoiar-se, sempre que possível, na análise de indicadores que permitam aferir, com alguma objectividade, a evolução da situação das espécies, dos *habitats* e dos ecossistemas, bem como a eficácia dos planos e programas aplicados”⁹³. Note-se que, visando a Convenção de Ramsar a conservação das “*funções ecológicas fundamentais das zonas húmidas enquanto reguladoras dos regimes de água e enquanto habitats de uma flora e fauna características, especialmente de aves aquáticas*”⁹⁴, destacam-se pela sua importância os indicadores relativos à biodiversidade.

A inexistência de um sistema de indicadores foi colmatada em 2010, último ano em que era previsto vigorar a ENCNB aprovada pela RCM n.º 152/2001, com a elaboração de um projeto de “*Sistema de Indicadores do Estado Global da Biodiversidade em Portugal*”⁹⁵, desenvolvido pelo ICNB no âmbito da Comissão de Coordenação Interministerial para a Biodiversidade (CCI)⁹⁶, embora ainda não aprovado.

⁹² Projeto lançado em 2003 pela Agência Espacial Europeia em colaboração com o Secretariado da Convenção de Ramsar.

⁹³ Cfr. ponto 40 da ENCNB.

⁹⁴ Cfr. preâmbulo da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar).

⁹⁵ Documento carecendo ainda da contribuição de várias entidades e de revisão.

⁹⁶ Criada pela RCM n.º 41/99, de 29 de abril.

A adoção de um sistema de indicadores desta natureza permitirá ao Estado português monitorizar alguns aspetos direta ou indiretamente relacionados com zonas húmidas e que poderão fornecer alguma informação sobre a evolução das condições destes ecossistemas, no que respeita a matérias mais diretamente relacionadas com a biodiversidade, e que poderá ser complementado com outros indicadores.

3.2.4 – Qualidade da água

Um dos aspetos fundamentais para a conservação dos *habitats* das zonas húmidas é a qualidade da água.

A Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Diretiva Quadro da Água)⁹⁷, que estabelece o quadro de ação comunitária no domínio da política da água, definiu como objetivos ambientais para as águas de superfície proteger, melhorar e recuperar o bom estado das massas de água, com o objetivo de alcançar o bom estado químico e ecológico das mesmas até 2015⁹⁸, e reduzir gradualmente a poluição provocada por substâncias prioritárias, bem como eliminar as emissões e descargas de substâncias perigosas prioritárias. Esses mesmos objetivos encontram aplicação para as zonas protegidas, exceto nos casos em que a legislação comunitária ao abrigo da qual tenha sido criada a zona protegida preveja outras condições⁹⁹. A referência a “*zonas protegidas*” inclui os sítios que são abrangidos pela Rede Natura 2000, ou seja, encontra também aplicação direta nos sítios Ramsar, com exceção do Paul da Tornada e do Estuário do Mondego, que não estão integrados na Rede.

O enquadramento da Diretiva Quadro da Água obrigou à execução de planos de gestão de bacia hidrográfica e o estabelecimento, para cada região hidrográfica, de um programa de medidas¹⁰⁰. Obrigou ainda à “(...) *elaboração de um registo ou registos de todas as zonas abrangidas pelas suas regiões hidrográficas que tenham sido designadas como zonas que exigem protecção especial ao abrigo da legislação comunitária no que respeita à protecção das águas de superfície e subterrâneas ou à conservação dos habitats e das espécies directamente dependentes da água*”, o que deveria ter tido lugar até 22 de dezembro de 2004 mas só veio a ser concluído com a elaboração do “*Relatório Síntese sobre a Caracterização das Regiões Hidrográficas prevista na Directiva Quadro da Água*”, remetido à Comissão Europeia em setembro de 2005, e que incluía o registo das zonas protegidas¹⁰¹.

As Administrações das Regiões Hidrográficas têm vindo a desenvolver o programa nacional de monitorização do estado das águas superficiais e subterrâneas e das zonas protegidas, nos termos previstos no artigo 54.º da Lei da Água, assegurando a monitorização da qualidade das águas, atividade a ser prosseguida pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., onde aquelas foram integradas¹⁰².

⁹⁷ Transposta pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), e pelo Decreto-Lei n.º 77/2006, de 30 de Março.

⁹⁸ Cfr. resulta da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva e artigo 46.º da Lei da Água.

⁹⁹ Cfr. resulta da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva e artigo 48.º da Lei da Água.

¹⁰⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Diretiva. Os programas de medidas são regulados pelo artigo 30.º da Lei da Água.

¹⁰¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 45/10-2.ª Secção – “*Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água*”, aprovado em 09 de dezembro de 2010, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2010/audit-dgtc-rel045-2010-2s.pdf.

¹⁰² Nos termos do disposto no n.º 3, alínea p), do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro.



h

3.2.5 – Variação da população de aves aquáticas

No âmbito do objetivo geral 2, atrás referido em 3.1.4, no objetivo 2.3 – *Assegurar a conservação efetiva das espécies vegetais e animais dependentes das zonas húmidas*, que visa a proteção de espécies ameaçadas, foi desenvolvido e implementado o Programa Nacional de Monitorização de Aves Aquáticas Invernantes, coordenado pelo ICNB¹⁰³, e foram realizadas regularmente contagens nas zonas húmidas mais importantes para estas espécies. Este programa, desenvolvido em todos os países europeus no mês de janeiro, no âmbito da organização *Wetlands International*¹⁰⁴, inclui ainda contagens de Anseriformes e Gruiformes no período entre outubro e março de cada ano.

Anualmente é também realizado, sob coordenação da ONGA Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, durante a época de nidificação, o “Censo de Aves Comuns”, cujos dados são utilizados para a elaboração do “Índice de Aves Comuns” e também cedidos ao programa “Esquema Pan-Europeu de Monitorização de Aves Comuns” (*Pan-European Common Bird Monitoring Scheme*), contribuindo para o indicador de aves comuns ao nível da Europa.

A monitorização assim realizada permite aferir a tendência populacional das aves através da série temporal dos índices anuais de um determinado período. Não têm sido registadas flutuações significativas das populações das espécies de aves residentes, invernantes e migradoras de passagem acolhidas nas zonas húmidas listadas.

3.2.6 – Modificação das condições ecológicas das zonas húmidas

As 16 zonas húmidas listadas apresentam, segundo apreciação efetuada pelo Departamento de Gestão de Áreas Classificadas – Zonas Húmidas, uma situação de conservação boa (nove) ou média (sete), e nenhuma apresenta condições significativamente degradadas. Não foi comunicada ao *Bureau* da Convenção nenhuma modificação das condições ecológicas de qualquer zona húmida listada que implicasse a inclusão da mesma no Registo de Montreux¹⁰⁵. No [anexo III](#) é apresentada uma síntese do estado de conservação atual das zonas húmidas listadas como Sítio Ramsar.

As condições ecológicas das zonas húmidas listadas são satisfatórias e apenas pontualmente se identificam ameaças à sua sustentabilidade: releva a perda de *habitats* para empreendimentos imobiliário-turísticos e agrícolas verificada na Ria do Alvor, em que a entidade proprietária foi objeto de processos judiciais visando a reposição da situação anterior; releva também, em geral, a proliferação de espécies exóticas invasoras tais como o jacinto de água (*Eichornia crassipes*) e o lagostim da Luisiana (*Procambarus clarkii*). A qualidade da água melhorou, em particular nas zonas de estuário, com a entrada em funcionamento de novas ETAR, embora ainda se verifiquem situações de poluição devida a efluentes domésticos e industriais ou provenientes do excesso de fertilizantes utilizados na agricultura. Não foram assinaladas ameaças resultantes de biotecnologias

¹⁰³ O Centro Nacional de Anilhagem, criado no âmbito do Centro de Estudo e Proteção de Aves, encontra-se sediado na Reserva Natural do Estuário do Tejo.

¹⁰⁴ Vide <http://www.wetlands.org/Whatwedo/Biodiversitywaterbirds/InternationalWaterbirdCensusIWC/tabid/773/Default.aspx>.

¹⁰⁵ De acordo com a Convenção de Ramsar, as Partes Contratantes deverão informar o *Bureau* “(...) sobre as modificações das condições ecológicas de qualquer zona húmida situada no seu território e inscrita na Lista [de Ramsar] que se modificaram ou estão em vias de se modificar, devido ao desenvolvimento tecnológico, poluição ou outra intervenção humana” (n.º 2 do artigo 3.º). Para esse efeito foi criado “um registo dos Sítios Ramsar onde ocorreram ou estão a ocorrer alterações das características ecológicas”, no seguimento da Recomendação 4.8 da 4.ª COP, realizada em Montreux, Suíça. Este registo é designado por “Registo de Montreux” e disponibilizado em http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-montreux-montreux-record/main/ramsar/1-31-118%5E20972_4000_0.

ou biopirataria. No [anexo IV](#) é apresentada uma síntese das ameaças à sustentabilidade das zonas húmidas listadas como Sítio Ramsar.

Todos os modelos climáticos apontam para um aumento significativo da temperatura média em Portugal continental até ao final do século XXI, entre 3°C nas zonas costeiras a 7°C no interior, acompanhadas por um forte aumento na frequência e intensidade de ondas de calor. A maioria dos modelos aponta também para uma redução na precipitação total em todas as regiões, com períodos de chuva mais intensa mas menos frequentes (cfr. *Projeto "Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures" (SIAM)*, disponível em http://www.siam.fc.ul.pt/SIAM_Book).

A redução dos caudais afluentes, a concentração dos caudais em períodos curtos e a subida de temperatura da água conduzirão, previsivelmente, a alterações das características físicas e químicas da água, com impactos significativos nos ecossistemas das zonas húmidas. Por outro lado, a subida de temperatura e a escassez de água noutras regiões irá trazer, para as zonas húmidas do Continente, populações de aves que usualmente se deslocam ou permanecem noutras paragens.

O *Scientific and Technical Review Panel* da Convenção de Ramsar publicou, em conjunto com o Secretariado da Convenção sobre a Diversidade Biológica, um guia para a avaliação da vulnerabilidade das zonas húmidas às alterações climáticas (*Ramsar Technical Report N.º 5 – A Framework for assessing the vulnerability of wetlands to climate change*, 2011, disponível em http://www.ramsar.org/pdf/lib/lib_rtr05.pdf).

Apesar de se prever que as alterações climáticas em curso venham a afetar negativamente as zonas húmidas, o ICNB não desenvolveu nenhum estudo sistemático sobre os impactos que as previstas alterações da pluviosidade e subida da temperatura média e ocorrência mais frequente de ondas de calor terão nos ecossistemas das zonas húmidas, registando-se apenas o estudo relativo às Lagoas de Melides e de Santo André referido em 3.2.2.

No âmbito da implementação da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas¹⁰⁶, o ICNB coordena, desde 2010, o Grupo de Trabalho responsável pelo setor da biodiversidade, tendo como missão identificar vulnerabilidades e elaborar um plano integrado e sustentável de adaptação às alterações climáticas com vista à manutenção da biodiversidade continental. As zonas húmidas são um dos temas previstos.

No exercício do contraditório, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas comunicou que “(...) no âmbito da implementação da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas será avaliada a necessidade de promover estudos sobre os impactos das alterações climáticas nas zonas húmidas”.

¹⁰⁶ Aprovada pela RCM n.º 24/2010, de 18 de março.



h

3.3 – Utilização de recursos públicos

3.3.1 – Investimento em projetos

As restrições orçamentais constituíram em 2011 um obstáculo à realização dos investimentos previstos pelo ICNB em projetos relacionados com as zonas húmidas incluídas na lista de Ramsar. De entre os seis projetos previstos para 2011, apenas o projeto “*Valorização Ambiental da Reserva Natural das Lagoas de St.º André e da Sancha*” teve execução, com um realizado de € 11.255, não atingindo 10% do investimento de € 120.928 previsto.

Quadro 2 – Investimento em Projetos

(em euros)

Projeto	Designação	Valor global inicial	Previsão ajustada anual	Execução 2011
6932	Valorização Ambiental da Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha	220 500	120 928	11 255
6933	Planos de Gestão: Comporta/Galé e Moura /Barrancos	46 400	64 800	0
6945	Requalificação da Quinta de Marim	1 734 626	30 000	0
7533	Requalificação do Centro Interpretativo da Reserva Natural do Estuário do Tejo	100 000	15 000	0
7583	Optimização da Gestão de resíduos no Planalto Central da Serra da Estrela	96 000	5 000	0
7585	Recuperação das Áreas Naturais Degradadas – Sapal de Venta Moinhos	94 200	16 300	0

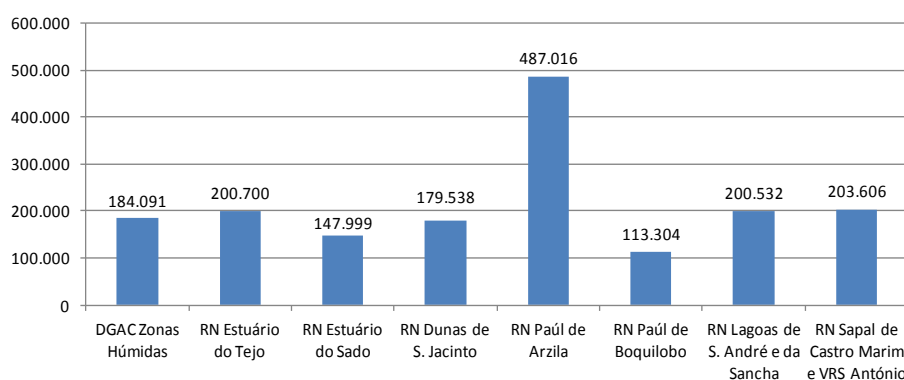
Fonte: ICNB

3.3.2 – Despesa corrente imputável à manutenção das zonas húmidas

No ano de 2011, a despesa de funcionamento imputável à gestão e conservação das Zonas Húmidas¹⁰⁷ foi de € 1.716.787, distribuídos conforme indicado na figura seguinte:

Gráfico 1 – Despesa de funcionamento imputável à gestão das zonas húmidas (2011)

(em euros)

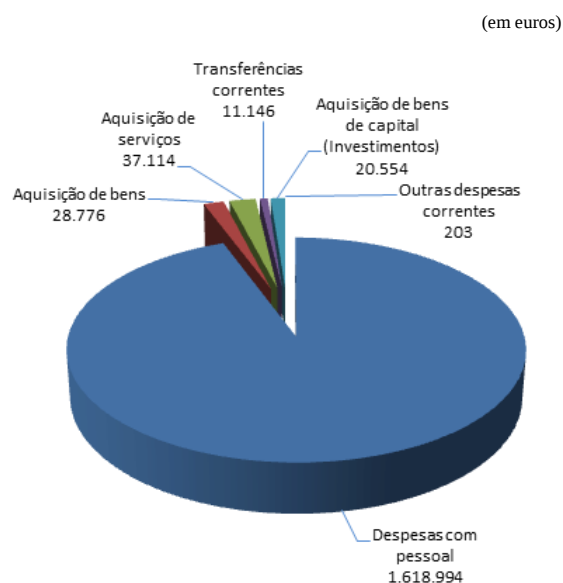


Fonte: ICNB

¹⁰⁷ Não inclui os Sítios Ramsar Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere, gerido pelo Departamento de Gestão de Áreas Classificadas Centro e Alto Alentejo, Ria Formosa, gerido pelo Departamento de Gestão de Áreas Classificadas Sul, e Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas geridos pelo Departamento de Gestão de Áreas Classificadas Litoral de Lisboa e Oeste, e as zonas húmidas diretamente geridas pelos Municípios (Pauis da Madriz, Tornada, Taipal, e Lagoas de Bertandios e de S. Pedro de Arcos).

Os encargos com a gestão e manutenção das zonas húmidas são maioritariamente constituídas por despesas com pessoal, que em 2011 representaram 94,3% da despesa total, seguindo-se a aquisição de serviços com um peso de 2,2% apenas, como evidenciado na figura seguinte:

Gráfico 2 – Composição da despesa de funcionamento imputável à gestão das zonas húmidas (2011)



Fonte: ICNB

Os fundos aplicados têm origem quase exclusivamente no OE – Receitas Gerais (99,6%), assumindo as receitas próprias uma expressão marginal (0,4%).

Gráfico 3 – Origem dos fundos aplicados na gestão e manutenção das zonas húmidas (2011)



Fonte: ICNB



h

3.3.3 – Avaliação económica dos serviços dos ecossistemas

O ICNB não desenvolveu nenhuma avaliação dos serviços dos ecossistemas das zonas húmidas que permita uma análise dos benefícios decorrentes da sua existência e conservação.

No exercício do contraditório, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas informou sobre esta matéria que “(...) a Comissão e os Estados-Membros comprometeram-se a fazer uma avaliação económica dos serviços dos ecossistemas até 2020, no âmbito da Meta 2 da atual Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade, processo que teve início no corrente ano e que o ICNF procurará acompanhar”.

Serviços dos ecossistemas são todos os benefícios que as pessoas recebem dos ecossistemas, incluindo serviços de suporte, aprovisionamento, regulação e culturais (cfr. *Millenium Ecosystem Assessment*).

Os serviços dos ecossistemas incluem, p. ex.:

- Fornecimento de alimentos e combustíveis;
- Purificação do ar e da água;
- Contenção de cheias e minimização de secas;
- Descontaminação e decomposição dos resíduos;
- Formação e renovação dos solos e fertilização;
- Polinização de espécies agrícolas e selvagens;
- Controlo de pragas;
- Dispersão de sementes e translocação de nutrientes;
- Manutenção da biodiversidade;
- Proteção contra raios ultra violeta;
- Estabilização parcial do clima;
- Controlo da temperatura, dos ventos e de marés extremas;
- Suporte para as diversas culturas humanas;
- Prover beleza estética e estímulos intelectuais que elevam o espírito humano.

Os serviços dos ecossistemas e o capital natural que os produz são fundamentais para o funcionamento do sistema terrestre de suporte de vida, contribuindo direta e indiretamente para o bem-estar humano.

Com base na avaliação do valor económico de 17 serviços dos ecossistemas em 16 biomas, em 1997, Robert Costanza e 12 outros professores e investigadores universitários estimaram o valor dos serviços dos ecossistemas em 33 triliões de dólares por ano (33×10^{12} US\$), valor que comparava com um PIB mundial estimado em cerca de 18 triliões de dólares (18×10^{12} US\$) (1997). Ou seja, o valor dos serviços dos ecossistemas (a maioria das quais está fora do mercado) será superior ao PIB, como é usualmente calculado, na ordem de 1,8 vezes (Cfr. *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, Robert Costanza et al. (Nature 387, 253 - 260 (15 May 1997))).

O *Scientific and Technical Review Panel* da Convenção de Ramsar publicou um guia para a avaliação dos benefícios derivados dos serviços dos ecossistemas das zonas húmidas (*Ramsar Technical Report N.º.3 – Valuing wetlands: Guidance for valuing the benefits derived from wetlands ecosystem services*, 2006, disponível em http://www.ramsar.org/pdf/lib/lib_rtr03.pdf).

3.4 – Avaliação do cumprimento das disposições relativas à despesa pública

No ano de 2010 foi realizado pelo ICNB um total de 413 procedimentos de contratação pública, no valor global de € 2.401.892,36, dos quais 321 procedimentos se referem a prestações de serviços (€ 1.722.316,56), 3 a empreitadas de obras públicas (€ 299.042,40) e 89 a locação (€ 380.533,42).

De entre as 321 aquisições de serviços contratadas no ano de 2010, em 317 foi adotado o procedimento de ajuste direto, representando 85,2% do valor total contratado nesse âmbito.

O ICNB realizou, em 2011, 734 procedimentos no montante global de € 1.495.175,15, dos quais 547 se referem a prestações de serviços (€ 1.053.786,51), 3 a empreitadas de obras públicas (€ 46.010,00) e 184 a locação (€ 395.378,64). As aquisições de serviços representaram também em 2011 uma parte significativa da contratação realizada, sendo que o ajuste direto foi o procedimento predominante, em 541 procedimentos, representando 74,7% do valor total contratado.

O artigo 34.º do CCP determina que as entidades adjudicantes devem enviar para publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), imediatamente após o início de cada exercício orçamental, um anúncio de pré-informação no qual indiquem, no caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de contratos de aquisição de serviços, o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes, quando esse preço seja igual ou superior a € 750.000¹⁰⁸.

Verificou-se que o ICNB, nos anos de 2010 e de 2011, tendo celebrado contratos de prestação de serviços cujo valor foi superior a € 750.000, não procedeu à publicação do respetivo pré-anúncio de informação, conforme disposto no n.º 1 do artigo 34.º do CCP¹⁰⁹.

Na presente ação procedeu-se, também, relativamente aos procedimentos de aquisição de serviços adjudicados, à verificação do cumprimento do pedido de parecer prévio vinculativo nos termos do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho (Decreto-Lei de execução orçamental de 2010), e da Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho, n.ºs 2 e 3 do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado de 2011), e 3.º n.º 2 da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro, e da aplicação em 2011 da medida de redução remuneratória na renovação dos contratos com idêntico objeto e idêntica contraparte, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º e n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010.

Em todos os procedimentos analisados foram observadas as regras que disciplinam a realização da despesa e foi dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública.

Em sede de contraditório o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas salientou o seguinte:

“(...) iniciou em 2011 procedimentos internos para controlo interno da contratação, quer pela afetação de recurso humano a esta matéria, quer pelo registo em ficheiro de controlo dos contratos assim verificados.

¹⁰⁸ O modo de cálculo dos preços contratuais estimados encontra-se regulado nos n.ºs 2, 3 e 6 do artigo 34.º do CCP.

¹⁰⁹ Regista-se que no decurso da fase de trabalho de campo da auditoria o ICNB enviou para publicação no JOUE um anúncio de pré-informação relativamente aos contratos a celebrar durante o ano de 2012, nos termos do artigo 34.º do CCP.



*Em sede de processo de fusão, constatou-se que a dispersão de serviços com capacidade e competência para proceder à realização da despesa, poderia prejudicar aquele controlo, razão pela qual estão a ser instituídas medidas restritivas.
(...) o ICNF está particularmente atento a esta matéria, pretendendo-se um reforço da equipa que terá a seu cargo todo o processo de contratação e controlo de gestão”.*

3.5 – Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O ICNB dispõe de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, dando sequência à recomendação emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

No ponto 6 do referido Plano, sob a epígrafe “*Medidas de Acompanhamento e Monitorização*”, previa-se a implementação plurianual do Plano, com início em 2010, a elaboração de um relatório trimestral pelos responsáveis designados para a sua implementação e acompanhamento em cada Departamento/Unidade/Área protegida e a elaboração de um relatório anual sobre a execução do Plano.

Até à conclusão do trabalho de campo não foram elaborados pelo ICNB os relatórios trimestrais referidos no Plano, não tendo igualmente sido remetido ao CPC o relatório anual sobre a sua execução¹¹⁰.

O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas referiu, na sua resposta no âmbito do contraditório, o seguinte:

“Relativamente aos relatórios trimestrais de execução do PGRC e relatório de execução anual, não foi possível, por circunstâncias várias, concluir a sua elaboração em tempo útil, encontrando-se o ICNF a ultimar o relatório de execução anual”.

3.6 – Acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no âmbito da auditoria à Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade – Relatório n.º 36/2008 - 2.ª Secção

Na sequência da “Auditoria à Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade”¹¹¹, o Tribunal recomendou ao ICNB “*(...) que implemente as medidas necessárias ao adequado acompanhamento e controlo da ENCNB e que providencie pela avaliação da respectiva execução*”¹¹².

O Presidente do ICNB comunicou posteriormente ao Tribunal¹¹³ que o Instituto se encontrava “*(...) empenhado em otimizar o acompanhamento e controlo da ENCNB, tendo por objectivo avaliar não só a sua execução mas também a eficácia das acções nela preconizadas relativamente à evolução do estado de conservação dos diversos componentes da biodiversidade nacional. O conteúdo da recomendação formulada*

¹¹⁰ O ponto 1.2 da Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas determina que os relatórios de execução sejam remetidos ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

¹¹¹ Relatório de Auditoria n.º 36/08-2.ª Secção, aprovado em 6 de novembro de 2008, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2008/audit-dgtr-rel036-2008-2s.pdf.

¹¹² Cfr. Título V, ponto 98, pág. 26 do Relatório.

¹¹³ Ofício n.º 11951, Proc. n.º 2139, de 23 de junho de 2009.

ao ICNB foi assim devidamente considerado (...)”, destacando o desenvolvimento de uma série de medidas que, em síntese, incluíam a imputação dos projetos e ações no plano de atividades do ICNB às opções estratégicas da ENCNE, a revisão dos mecanismos de controlo e a conceção de um painel de indicadores e identificação das metas a atingir, para melhor avaliação da execução.

Comunicou, ainda, que o ICNB promoveu e coordenou a elaboração da proposta de relatório de execução global da ENCNE, conforme previsto na RCM n.º 152/2001, com as contribuições de vários ministérios e da sociedade civil, a qual aguardava parecer favorável do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) para ser submetida à Comissão de Coordenação Interministerial.

Tendo em conta o acompanhamento efetuado internamente sobre o acolhimento das recomendações constantes do Relatório de Auditoria, a presente ação contemplou a verificação da implementação da recomendação. No decurso da auditoria, no entanto, e apesar de solicitado ao ICNB, não foi disponibilizado nenhum documento que consubstanciasse a avaliação final da ENCNE¹¹⁴.

A resposta do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas no âmbito do contraditório termina referindo que “(...) este Instituto continuará a desenvolver os trabalhos já iniciados para promover a revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade”, não se pronunciando sobre aquela observação.

Refira-se, a este propósito, que no decurso da 10.ª Conferência das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica, realizada em Nagoia, em outubro de 2010, foi aprovado um protocolo — *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*¹¹⁵, correntemente designado por protocolo de ABS¹¹⁶, subscrito por Portugal mas ainda não ratificado, que irá proximamente traduzir-se em importantes alterações do quadro legal vigente relativo à biodiversidade, a nível comunitário e nacional.

Como o objetivo da Convenção sobre a Diversidade Biológica de estancar a perda de biodiversidade até 2010 não foi atingido, foi desenvolvida uma estratégia de biodiversidade da UE para 2011-2020¹¹⁷, no âmbito da Estratégia Europa 2020¹¹⁸ da União Europeia, que tem por base os compromissos, assumidos pelos líderes da UE em março de 2010, de travar a perda da biodiversidade na UE até 2020 e de proteger, valorar e restaurar a biodiversidade e os serviços dos ecossistemas até 2050. Prevê-se que a Comissão Europeia venha a apresentar uma proposta legislativa comunitária (Diretiva ou Regulamento) sobre ABS.

¹¹⁴ A ENCNE aprovada pela RCM n.º 152/2001 estava concebida para vigorar de 2001 a 2010, ano em que deveria ser sujeita a uma revisão global, com base num processo de avaliação e discussão pública (cfr. ponto 41).

¹¹⁵ Texto disponível em <http://www.cbd.int/abs/text/>.

¹¹⁶ *Access and Benefit-sharing*.

¹¹⁷ Cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*, de 3 de maio de 2011 (disponível em [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7\[1\].pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7[1].pdf)).

¹¹⁸ Inclui, entre outras, iniciativas que visam a descarbonização da economia, a utilização eficiente de recursos e a capacitação para adaptação às alterações climáticas até 2050.



Tribunal de Contas

4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo VI, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ♦ Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ♦ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.

6.2 Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal na *internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 08 de novembro de 2012.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

(António Manuel Fonseca da Silva)

Foi presente,

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,



Tribunal de Contas

ANEXO I – ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR

Código (ZPE/SIC)	Designação do Sítio	Enquadramento Legal de Proteção	Plano de Ordenamento / Outro	Área (ha) [Ramsar]
PTZPE 0010 PTCON0009	Estuário do Tejo	Reserva Natural do Estuário do Tejo criada pelo Decreto-Lei n.º 565/76, de 19 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 487/77, de 17 de Novembro. Portaria n.º 481/79 de 7 de Setembro – Aprova o Regulamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo. Já não está em vigor, substituído pelo atual Plano de Ordenamento. Decreto-Lei n.º 280/94, de 5 de Novembro – Cria a Zona de Proteção Especial do Estuário do Tejo (alterado pelo Decreto-Lei n.º 51/95, de 20 de Março (clarificação de limites), pelo Decreto-Lei n.º 46/97, de 24 de Fevereiro (alteração de limites), pelo Decreto-Lei n.º 327/97, de 26 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 76/99, de 16 de Março, pelo Decreto-Lei n.º 140/2002, de 20 de Maio (alteração de limites) e pelo Decreto-Lei n.º 190/2002, de 20 de Setembro (alteração de limites)). Portaria n.º 670-A/99, de 30 de junho – Aprova Plano de Gestão da PTZPE0010, previsto no DL 280/94 e publica seu regulamento e carta de zonamento. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Estuário do Tejo, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000) Incluído no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial e Zona Especial de Conservação.	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo aprovado pela RCM n.º 177/2008, de 10 de julho. “Plano de Ordenamento e Gestão da Reserva Natural do Estuário do Tejo / Relatório preliminar” (Hidroprojecto para ICNB, 2009-12-23)	14.563
PTZPE 0017 PTCON0013 (Ria Formosa/ Castro Marim)	Ria Formosa	Parque Natural da Ria Formosa criado pelo Decreto-Lei n.º 373/87, de 9 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 99-A/2009, de 29 de Abril. Zona de Proteção Especial da Ria Formosa criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de Setembro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Ria Formosa/Castro Marim, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Incluída no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial e abrangida pela Zona Especial de Conservação Ria Formosa/Castro Marim.	Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa aprovado pela RCM n.º 78/2009, de 30 de abril.	ca 16.000
PTZPE 0005 PTCON0005	Paul de Arzila	Reserva Natural do Paul de Arzila, criada pelo Decreto-Lei n.º 219/88, de 27 de junho, foi reclassificada em Reserva Natural pelo Decreto Regulamentar n.º 45/97, de 17 de novembro. Zona de Proteção Especial do Paul de Arzila criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de Setembro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Paul de Arzila, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Incluído no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial e Zona Especial de Conservação.	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Paul de Arzila aprovado pela RCM n.º 75/2004, de 17 de maio. “Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação do Paul de Arzila” (ICNB, 2009).	585

Código (ZPE/SIC)	Designação do Sítio	Enquadramento Legal de Proteção	Plano de Ordenamento / Outro	Área (ha) [Ramsar]
PTZPE 0006	Paul da Madriz	Portaria n.º 725-C/93, de 10 de agosto – Cria várias reservas de caça para proteção ou refúgio, reprodução e difusão de avifauna invernante, designando a zona SER-1 – Paul da Madriz (freguesias de Alfaiões e Vila Nova de Anços, concelho de Soure) como zona húmida de importância regional. Zona de Proteção Especial do Paul da Madriz criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. Incluído no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial.		226
PTZPE 0008	Paul do Boquilobo	Reserva Natural Parcial do Paul do Boquilobo criada pelo Decreto-Lei n.º 198/80, de 24 de junho, reclassificada como Reserva Natural pelo Decreto Regulamentar n.º 49/97, de 20 de novembro. Limites da Área Protegida alterados pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2005, de 23 de março. Zona de Proteção Especial do Paul do Boquilobo criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. Reservas da Biosfera do Programa MAB - UNESCO, em 15 de dezembro de 1981, classifica a Reserva Natural do Paul do Boquilobo como Reserva da Biosfera. Incluído no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial.	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Paul do Boquilobo aprovado pela RCM n.º 50/2008, de 10 de janeiro. “Contribuição para o Plano de Gestão da Reserva Natural do Paul do Boquilobo” (ICN, 2010).	529
PTZPE 0049 (Lagoa Pequena) PTCON0054 (Fernão Ferro / Lagoa de Albufeira)	Lagoa de Albufeira	Zona de Proteção Especial da Lagoa Pequena criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de agosto, cria o Sítio Fernão Ferro/ Lagoa de Albufeira, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Abrangida pelo Sítio Fernão Ferro/ Lagoa de Albufeira, incluído na 2.ª fase da lista nacional de sítios, a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, aprovada pela RCM n.º 76/2000, de 15 de junho. A Lagoa Pequena foi incluída no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial, e abrangida pela Zona Especial de Conservação Fernão Ferro / Lagoa de Albufeira.	Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado, aprovado pela RCM n.º 86/2003, de 3 de junho. “Plano de Gestão da Lagoa Pequena – Lagoa de Albufeira” (ICN, s/d).	(não indicada)
PTZPE 0011 PTCON0011	Estuário do Sado	Reserva Natural do Estuário do Sado criada pelo Decreto-Lei n.º 430/80, de 1 de outubro. Zona de Proteção Especial do Estuário do Sado criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Estuário do Sado, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Incluído no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial e Zona Especial de Conservação.	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Sado aprovado pela RCM n.º 182/2008, de 10 de julho. “Plano de Gestão da Reserva Natural do Estuário do Sado” (Biodesign/Erena/DHV para ICNB, maio 2009)	25.588



Tribunal de Contas

Código (ZPE/SIC)	Designação do Sítio	Enquadramento Legal de Proteção	Plano de Ordenamento / Outro	Área (ha) [Ramsar]
PTZPE 0013 (Lagoa de St.º André) PTZPE 0014 (Lagoa da Sancha) PTCON0034 (Comporta/Galé)	Lagoas de Santo André e da Sancha	Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha criada pelo Decreto Regulamentar n.º 10/2000, de 22 de agosto, Decreto Regulamentar n.º 4/2004, de 29 de Março, altera os limites da área protegida. Zonas de Proteção Especial da “Lagoa de Santo André” e “Lagoa da Sancha” criadas pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Comporta-Galé, reconhecido como Sítio de Interesse Comunitário da região biogeográfica mediterrânica por Decisão n.º 2006/613/CE, de 19 de Julho. Incluídas no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zonas de Proteção Especial e abrangidas pela Zona Especial de Conservação Comporta/Galé.	Plano de Ordenamento da Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha aprovado pela RCM n.º 117/2007, de 23 de agosto. <i>“Reserva Natural das Lagoas de St.º André e Sancha, uma contribuição para o plano de gestão”</i> (ICN, 2004).	2.638
PTCON0058	Ria do Alvor	Incluída na 2.ª fase da lista nacional de sítios, a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, aprovada pela RCM n.º 76/2000, de 15 de junho. Incluída no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona Especial de Conservação.	Área nuclear abrangida pelo Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de março, revisto pela RCM n.º 102/2007, de 24 de maio.	1.454
PTZPE 0018 PTCON0013 (Ria Formosa/ Castro Marim)	Sapais de Castro Marim	Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António criada pelo Decreto n.º 162/75, de 27 de março. Zona de Proteção Especial dos Sapais de Castro Marim criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. Regulamento aprovado pela Portaria n.º 337/78, de 4 de Junho, alterado pela Portaria n.º 490/90, de 30 de junho. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Ria Formosa/Castro Marim, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Incluídos no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial e abrangidos pela Zona Especial de Conservação Ria Formosa/Castro Marim.	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António aprovado pela RCM n.º 181/2008, de 10 de julho. <i>“Plano de Gestão da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António 2009-2013”</i> (ICNB, 2010).	2.235
	Paul da Tornada	Reserva Natural Local do Paul de Tornada – Regulamento publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 2 de julho (Aviso n.º 11724/2009 da CM de Caldas da Rainha)	Plano Diretor Municipal de Caldas da Rainha, ratificado pela RCM n.º 101/2002, de 23 de maio. <i>“Plano de Gestão da Reserva Natural Local do Paul de Tornada”</i> (C.M. Caldas da Rainha / ICN / Geota, julho de 2010).	50

Código (ZPE/SIC)	Designação do Sítio	Enquadramento Legal de Proteção	Plano de Ordenamento / Outro	Área (ha) [Ramsar]
PTZPE 0040	Paul do Taipal	Portaria n.º 725-C/93, de 10 de agosto – Cria várias reservas de caça para proteção ou refúgio, reprodução e difusão de avifauna invernante, designando a zona MMV-1 – Paul da Quinta do Taipal (freguesia e concelho de Montemor-o-Velho) como Zona Húmida de importância regional. Zona de Proteção Especial do Paul do Taipal criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro. Incluído no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho, como Zona de Proteção Especial.	Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho, ratificado pela RCM n.º 118/98, de 17 de setembro.	233
PTCON0020 (Rio Lima)	Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos	Paisagem Protegida [de âmbito regional] das Lagoas de Bertandos e São Pedro de Arcos criada pelo Decreto Regulamentar n.º 19/2000, de 11 de dezembro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Zona Adjacente do Rio Lima, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Abrangidas pela Zona Especial de Conservação do Rio Lima incluída no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho.	<i>“Propostas para o Plano de Gestão e de Ordenamento da Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e São Pedro de Arcos” – documento elaborado em 2001 para a C. M. Ponte de Lima.</i>	346
PTCON0014 (Serra da Estrela)	Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere	Parque Natural da Serra da Estrela criado pelo Decreto-Lei n.º 557/76, de 16 de julho, foi reclassificado pelo Decreto Regulamentar n.º 50/97, de 20 de novembro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, cria o Sítio Serra da Estrela, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Abrangidos pelo Sítio Serra da Estrela, incluído na 2.ª fase da lista nacional de sítios aprovada pela RCM n.º 76/2000, de 15 de junho. Abrangidos pela Zona Especial de Conservação da Serra da Estrela incluída no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho.	Plano de Ordenamento do Parque Natural da Serra da Estrela aprovado pela RCM n.º 83/2009, de 25 de junho. <i>“Lagoas do Planalto Superior da Serra da Estrela” (ICN, 2004).</i>	5.075
	Fajãs das lagoas da Caldeira de Santo Cristo e dos Cubres	[Açores]		
PTCON0015 (Serras de Aire e Candeeiros)	Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas	Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros criado pelo Decreto-Lei n.º 118/79, de 4 de maio. Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de agosto, cria o Sítio Serras de Aire e Candeeiros, proposto para Sítio de Interesse Comunitário (SIC - Rede Natura 2000). Abrangidos pelo Sítio Serras de Aire e Candeeiros, incluído na 2.ª fase da lista nacional de sítios aprovada pela RCM n.º 76/2000, de 15 de junho. Abrangidos pela Zona Especial de Conservação das Serras de Aire e Candeeiros incluída no Plano Sectorial da Rede Natura 2000 aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 5 de junho.	Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, aprovado pela RCM n.º 57/2010, de 8 de junho.	661,7
	Estuário do Mondego			1.518



Tribunal de Contas

Código (ZPE/SIC)	Designação do Sítio	Enquadramento Legal de Proteção	Plano de Ordenamento / Outro	Área (ha) [Ramsar]
	Caldeira da Graciosa (Furna do Enxofre)	[Açores]		
	Caldeira do Faial	[Açores]		
	Caldeirão do Corvo	[Açores]		
	Complexo Vulcânico das Furnas	[Açores]		
	Complexo Vulcânico das Sete Cidades	[Açores]		
	Complexo Vulcânico do Fogo	[Açores]		
	Ilhéus das Formigas e Recife Dollabarat	[Açores]		
	Planalto Central da Terceira (Furnas do Enxofre e Algar do Carvão)	[Açores]		
	Planalto Central das Flores (Morro Alto)	[Açores]		
	Planalto Central de São Jorge (Pico da Esperança)	[Açores]		
	Planalto Central do Pico (Achada)	[Açores]		

ANEXO II – PLANOS DE GESTÃO DE ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR

Área	Título	Data	Obj. gerais	Atividades/ ações		Observações
				Número	Estado de execução	
Estuário do Tejo	Plano de Gestão da Reserva Natural do Estuário do Tejo	2009	3	138	-	Este trabalho foi elaborado no âmbito do Plano de Ordenamento da Reserva Natural. Nunca foi levado a discussão pública e como tal ainda não foi aprovado.
Ria Formosa	-	-	-	-	-	
Paul de Arzila	Reserva Natural do Paul de Arzila. Uma contribuição para sua gestão http://www.icn.pt/medwet/Livro%20arzila%20final.pdf	2004	-	-	-	
	Plano de Gestão da Zonas Especial de Conservação do Paul de Arzila	2009	4	102	16%	
Paul da Madriz	-	-	-	-	-	
Paul do Boquilobo	Contribuição para o Plano de Gestão da Reserva Natural do Paul do Boquilobo	2010	2	52	25%	
	Plano de Gestão da Reserva Natural do Paul do Boquilobo	2011	-	-	-	Iniciou-se a elaboração do plano em 2011. Ainda não terminado.
Lagoa de Albufeira	Plano de Gestão da Lagoa Pequena (Lagoa de Albufeira)	2006	4	92	64%	As principais ações estão a ser executadas pelo ICNB, Câmara Municipal, SPEA, QUERCUS
Estuário do Sado	Reserva Natural do Estuário do Sado. Um contributo para o plano de gestão http://www.icn.pt/medwet/Sado.pdf	2004	5	-	-	
	Plano de Gestão da RNES	2009	4	29	20%	Este trabalho foi elaborado no âmbito do Plano de Ordenamento da Reserva Natural. Nunca foi levado a discussão pública e como tal ainda não foi aprovado.
Lagoas de Santo André e da Sancha	Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha. Uma contribuição para o plano de gestão http://www.icn.pt/medwet/Sto%20Andr%C3%A9.pdf	2004	-	17	-	
Ria do Alvor	-	-	-	-	-	
Sapais de Castro Marim	Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António. Uma contribuição para a sua gestão	2004	-	-	-	



Tribunal de Contas

Área	Título	Data	Obj. gerais	Atividades/ ações		Observações
				Número	Estado de execução	
	http://www.icn.pt/medwet/Livro%20Castro%20Marim_final.pdf					
	Plano de Gestão da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António 2009 – 2013	2010	3	125	19%	
Paul da Tornada	Plano de gestão. Reserva Natural Local do Paul de Tornada	2010	3	61	20%	As principais ações estão a ser executadas pela Câmara Municipal, DEOTA e Associação Pato
Paul do Taipal	-	-	-	-	-	
Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos	Propostas para o Plano de Gestão e de Ordenamento da Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e São Pedro de Arcos	2001	4	58	88%	
Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere	Lagoas do Planalto Superior da Serra da Estrela. Contribuição para o plano de gestão http://www.icn.pt/medwet/Serra%20da%20Estrela.pdf	2004	5	-	-	Trata-se de uma contribuição para o futuro plano de gestão. Este nunca chegou a se terminado.
Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas	-	-	-	-	-	
Estuário do Mondego	-	-	-	-	-	

Outros planos

Estuário do Sado	Bases para o plano de ação para a salvaguarda e monitorização da população de Roazes do estuário do Sado	2009	4	104	39%	Em execução.
	Despacho N.º 21997/2009	2009				
Vale do Guadiana (inclui Ribeira do Vascão – sítio proposto para integrar lista de sítios Ramsar)	Plano de Gestão do Vale do Guadiana. Parque Natural do Vale do Guadiana e Zona de Proteção Especial do Vale do Guadiana http://portal.icnb.pt/NR/rdonlyres/DBC6E0BE-CC1E-463F-AF52-5735D552CED0/0/Plano_Gestao_Vale_Guadia.pdf	2008	4	388	43%	Em execução.

ANEXO III – ESTADO DE CONSERVAÇÃO ATUAL DAS ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR

Designação	Tipo de <i>habitat</i>	Estado de conservação atual	Data da avaliação	Avaliada nos últimos 6 anos	Alteração desde a avaliação anterior	Objetivos de conservação
Estuário do Tejo	Estuário Sapal Bancos de areia / vasa Terrenos irrigados Marinhas		2012		Melhoria da qualidade da água do rio nos últimos anos (continua a não ser suficiente para o regresso de espécies como a ostra); Perda de áreas de salinas para áreas de produção de camarinha com medidas de gestão para salvaguarda de populações aves protegidas; Aumento de área de arrozal.	Descritos no Plano de Ordenamento para a Reserva.
Ria Formosa	Laguna costeira Sapal Bancos de areia / vasa Terrenos irrigados Salinas Aquaculturas		2012		Possui um programa POLIS Litoral que tem contribuído para a recuperação das ilhas barreira, limpeza de lixo/detritos e embarcações abandonadas.	Descritos no Plano de Ordenamento para o Parque.
Paul de Arzila	Paul de água doce permanente Caniçal Bunhal		2012		Diminuição da área de bunhal; aumento da área de caniçal e salgueiral.	Descritos no Plano de Ordenamento para a Reserva.
Paul da Madriz	Paul de água doce Caniçal Nascentes de água doce		2012		Acréscimo da área ocupada por salgueiros nos últimos anos.	
Paul do Boquilobo	Lagoa de água doce permanente Curso de água		2012	2006	Mantêm-se as áreas, até com tendência para aumentar no caso dos habitats das águas correntes, mas drástica diminuição no caso dos habitats de águas paradas devido à diminuição acentuada da qualidade da água.	Descritos no Plano de Ordenamento para a Reserva.



Tribunal de Contas

Designação	Tipo de <i>habitat</i>	Estado de conservação atual	Data da avaliação	Avaliada nos últimos 6 anos	Alteração desde a avaliação anterior	Objetivos de conservação
	Prados de água doce temporário Terrenos agrícolas inundados sazonalmente				Tendência para aumentar as áreas ocupadas mas nalguns casos muito dependentes da variação anual do nível de cheias.	
	Salgueiral, ...				Tendência para aumentar no caso das florestas mesófilas; Tendência para evoluir para situações com menor intervenção humana no caso das florestas esclerófitas.	
Lagoa de Albufeira	Laguna costeira Açude Curso de água Caniçal Salgueiral		2012		Aumento da área de caniçal e salgueiral.	
Estuário do Sado	Estuário Sapal Bancos de areia/ vasa Arrozais Salinas Aquaculturas		2012		Melhoria da qualidade da água do estuário.	Descritos no Plano de Ordenamento para a Reserva.
Lagoas de Santo André e Sancha	Laguna costeira Curso de água Caniçal Salgueiral		2012			Descritos no Plano de Ordenamento.
Ria do Alvor	Laguna costeira Sapal Bancos de areia/ vasa Açude Aquaculturas		2012		Nos últimos anos foram reativados 7 ha de salinas e simultaneamente foram destruídos certa de 35 ha de sapal, enquanto houve tentativas para destruir outros 30 ha; Vários projetos de natureza imobiliária e golfe têm sido desenvolvidos na envolvente (Palmares), com intervenções a seguir processo judicial ¹¹⁹ .	

¹¹⁹ As destruições foram condenadas em Tribunal Criminal da Comarca de Portimão e aguarda-se decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé.

Designação	Tipo de <i>habitat</i>	Estado de conservação atual	Data da avaliação	Avaliada nos últimos 6 anos	Alteração desde a avaliação anterior	Objetivos de conservação
Sapais de Castro Marim	Estuário Sapal Bancos de areia/ vasa Salina		2012	-	Nos últimos anos, foram reativados cerca de 70 ha de salinas.	Descritos no Plano de Ordenamento.
Paul da Tornada	Paul de água doce Caniçal		2012			
Paul do Taipal	Paul de água doce Caniçal		2012		Diminuição da área ocupada por bunho e nenúfar branco <i>Nymphaea alba</i> ; Gestão do nível da água provocou alterações na comunidade de aves paludícolas.	
Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos	Lagoa de água doce permanente Cursos de água permanente Salgueiral Terenos irrigados Canais		2012		Garantia de permanência de água permanente na Lagoa de S. Pedro; Requalificação das margens do rio Estorãos.	Definidos em Plano de Gestão elaborado na sequência da criação da Área Protegida.
Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere	Turfeira Cursos de água permanentes Cursos de água temporários		2012			
Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas	Sistema cárstico subterrâneo Nascentes		2012			
Estuário do Mondego	Estuário Sapal Bancos de areia/ vasa Salinas		2012			

Fonte: ICNB

Legenda:

Estado de conservação da zona húmida



Boa



Média



Insuficiente



Tribunal de Contas

ANEXO IV – AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE DAS ZONAS HÚMIDAS LISTADAS COMO SÍTIOS RAMSAR

Zona Húmida	Perda e fragmentação de habitats	Espécies exóticas invasoras	Polição / sobrecarga de nutrientes	Alterações climáticas	Exploração excessiva de recursos naturais	Métodos agrícolas e de aquicultura	Desertificação	Observações
Estuário do Tejo	Não	(1)	Não (2)	(3)	Não	Não	Não	(1) <i>Eichornia crassipes</i> (jacinto de água); <i>Carpobrotus edulis</i> ; <i>Ruditapes philippinarum</i> ; <i>Eriocheir sinensis</i> ; <i>Procambarus clarkii</i> (lagostim da Luisiana); <i>Quelea quelea</i> . (2) A qualidade das águas estuarinas melhorou graças à entrada de funcionamento das novas ETAR na Área Metropolitana de Lisboa, à desativação de várias indústrias “pesadas” na cintura Seixal-Barreiro” e práticas agrícolas com utilização mais restrita de nutrientes sintetizados e fito fármacos, desde que a CE o exige. (3) Instituto Oceanografia refere presença de espécies cujos limites de distribuição eram mais a sul.
Ria Formosa	Não	(4)	Não (5)	(5)	Não	Não	Não	(4) <i>Spartina densiflora</i> ; <i>Carpobrotus edulis</i> . (5) Melhorou graças à entrada de funcionamento das novas ETAR que asseguram o tratamento terciário. (6) Tempestades mais frequentes e prolongadas no tempo que põem em risco as ilhas barreira.
Paul de Arzila	Não	(7)	Não	Não	Não (8)	Não	Não	(7) <i>Salix alba</i> está a assumir características invasoras. (8) Abandono progressivo das atividades agrícolas e atividades ligadas ao paul, como a apanha do bunho.
Paul da Madriz	Não	(9)	Não	Não	Não	Não	Não	(9) <i>Acacia dealbata</i> .
Paul do Boquilobo	Sim	(10)	(11)	Sim	Não	(12)	(13)	(10) <i>Procambarus clarkii</i> (lagostim da Luisiana); <i>Eichornia crassipes</i> (jacinto de água). (11) Elevados níveis de poluição nas águas do paul (mau funcionamento de ETAR; efluentes domésticos e industriais). (12) Excesso de utilização de fertilizantes por parte dos agricultores (culturas de milho e tomate). (13) Forte diminuição da população próxima, levando ao abandono de determinadas práticas culturais que eram benéficas para a conservação de alguns habitats.
Lagoa de Albufeira	Não	(14)	(15)	(16)	Não	Não	Não	(14) <i>Carpobrotus edulis</i> . (15) A qualidade da água na lagoa melhorou com a desativação da ETAR da Cotovia. (16) Períodos mais secos, menos água doce, mais dificuldade em renovar a água do seu interior quando da abertura ao mar.
Estuário do Sado	Não	(17)	(18)	Não	(19)	(20)	Não	(17) Bico-de-lacre; Tecelão-de-cabeça-preta; Arcebispo; Bengali-vermelho; Bico-de-chumbo-de-cabeça-preta; ameijoja-japonesa; <i>Acacia</i> sp.; <i>Carpobrotus edulis</i> . (18) Embora a qualidade da água tenha vindo a registar melhorias, continua a haver importantes fontes de poluição sobre o rio provenientes de efluentes industriais e urbanos, a atividade agrícola (por ex. arroz) e minas de pirites. (19) Alguma sobre pesca em alguns troços do rio (enguia, ...). (20) Tanques de salinas deram origem a aquicultura (esta situação é pior para as aves).

Zona Húmida	Perda e fragmentação de habitats	Espécies exóticas invasoras	Poluição / sobrecarga de nutrientes	Alterações climáticas	Exploração excessiva de recursos naturais	Métodos agrícolas e de aquicultura	Desertificação	Observações
Lagoas de Santo André e Sancha	Não	(21)	(22)	Não	Não	Não	Não	(21) <i>Acacia sp.</i> ; <i>Carpobrotus edulis</i> ; <i>Arundo donax</i> ; <i>Solanum linnaeanum</i> ; <i>Procambarus clarkii</i> (lagostim da Luisiana), <i>Datura stramonium</i> . (22) Explorações suinícolas; ETAR de Santiago do Cacém.
Ria do Alvor	(23)	(24)	Não	Não	Não	Não	Não	(23) Perda de habitats para terrenos imobiliários e agrícolas. (24) <i>Carpobrotus edulis</i> .
Sapais de Castro Marim	Não	(25)	Não	Não	Não	Não	Não	(25) <i>Spartina densiflora</i> .
Paul da Tornada	Não	(26)	(27)	Não	Não	Não	Não	(26) <i>Estrilda astrild</i> ; <i>Ploceus melanocephalus</i> . (27) Estação elevatória de Tornada.
Paul do Taipal	Não	(28)	Não	Não	Não	Não	Não	(28) <i>Eryngium pandanifolium</i> .
Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos	Não	(29)	Não	Não	Não	Não	Não	(29) <i>Acácia sp.</i> ; <i>Procambarus clarkii</i> (lagostim da Luisiana).
Planalto superior da Serra da Estrela e parte superior do Rio Zêzere	(30)	Não	(31)	Não	Não	Não	Não	(30) Processos erosivos sobre as lagoas, pode impedir a retenção da água, levando ao desaparecimento das mesmas. (31) Resíduos deixados pelos turistas são por vezes carreados para as lagoas; sal utilizado nas estradas.
Polje de Mira/Minde e nascentes relacionadas	Não	Não	(32)	(33)	Não	Não	Não	(32) Poluição da água devido ao desenvolvimento industrial e urbano e turismo. (33) Em períodos anormais de seca não ocorre acumulação de água à superfície.
Estuário do Mondego	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	

Fonte: ICNB



Tribunal de Contas

ANEXO V - GLOSSÁRIO DE TERMOS

Área Protegida	A classificação de um local como “ <i>Área Protegida</i> ” visa conceder-lhe um estatuto legal de proteção adequado à manutenção da biodiversidade, dos serviços dos ecossistemas e do património geológico e à valorização da paisagem e é regulada pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho. A designação abrange as tipologias Parque Nacional, Parque Natural, Reserva Natural, Paisagem Protegida e Monumento Natural.
Base de dados dos sítios de Ramsar	Repositório de dados ecológicos, biológicos, socioeconómicos e políticos e de cartas geográficas com os limites de todos os sítios de Ramsar, mantido pela Wetlands International em Wageningen, na Holanda, por acordo com a Convenção.
Biodiversidade	Conceito que abrange a variedade das espécies biológicas, a diversidade genética numa dada espécie e a diversidade dos ecossistemas (ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte). A definição abrange plantas, animais, seres humanos e micro-organismos, seus genes e os sistemas em que habitam.
Biopirataria	É a exploração, manipulação, exportação e/ou comercialização internacional de recursos biológicos que contrariam as normas da Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992.
Biotecnologia	Qualquer aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos, ou seus derivados, para fabricar ou modificar produtos ou processos para utilização específica (Cfr. Convenção sobre Diversidade Biológica, art.º 2).
Bioma	Conjunto de diferentes ecossistemas que possuem certo nível de homogeneidade. São as comunidades biológicas, ou seja, as populações de organismos da fauna e da flora interagindo entre si e interagindo também com o ambiente físico chamado biótopo (área povoada por um conjunto de seres vivos perfeitamente adaptados ao meio).
Botânica	Ramo da biologia que abrange o estudo do crescimento, reprodução, metabolismo, desenvolvimento, doenças e evolução da vida das plantas e algas.
Bunhal	Local onde cresce bunho (<i>Schoenoplectus lacustris</i>), uma erva vivaz da família das ciperáceas nativa da Europa, semelhante ao junco, que se dá em lugares húmidos e alagadiços, utilizada para fazer esteiras.

Cársico	Tipo de relevo das zonas calcárias modeladas pela erosão resultante da dissolução do carbonato de cálcio pela água das chuvas com dióxido de carbono dissolvido.
Convenção de Ramsar	<i>A Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional Especialmente como «Habitat» de Aves Aquáticas</i> é um tratado internacional adotado em 2 de fevereiro de 1971 na cidade iraniana de Ramsar e que entrou em vigor em 1975. Esta Convenção constituiu o primeiro dos tratados globais sobre conservação da natureza e da biodiversidade e é usualmente designada pela localidade onde foi adotada. Portugal ratificou a Convenção em 24 de novembro de 1980, tendo entrado em vigor em 24 de março de 1981.
Critérios de Ramsar	Critérios a utilizar pelas Partes contratantes para identificar zonas húmidas de importância internacional, que se qualifiquem para a lista Ramsar, com base nos seus valores de representatividade, especificidade e biodiversidade.
Diretiva Aves	Diretiva n.º 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril, relativa à conservação das aves selvagens, designada Diretiva Aves, que determinou as bases para a identificação, designação e gestão dos sítios que constituem a Rede Natura 2000. (Revogada pela Diretiva n.º 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro, relativa à conservação das aves selvagens, que a substituiu.)
Diretiva Habitats	Diretiva n.º 92/43/CE do Conselho, de 21 de maio, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens, designada por Diretiva <i>Habitats</i> , posteriormente alterada pela Diretiva do Conselho n.º 97/62/CE, de 27 de outubro, pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro, e pela Diretiva n.º 2006/105/CE do Conselho, de 20 de novembro.
Ecologia	Ciência que estuda as interações entre os organismos e seu ambiente, ou seja, é o estudo científico da distribuição e abundância dos seres vivos e das interações que determinam a sua distribuição.
Ecossistema	Conjunto das entidades bióticas e abióticas e respetivas interações, que compõem um sistema ecológico integrado, isto é, um sistema no qual, mediante a interação entre os diferentes organismos presentes e o ambiente envolvente, se dá um intercâmbio cíclico de materiais e energia.
Espécie invernante	Espécie presente na região durante o período frio, que, em Portugal, normalmente decorre de outubro a março.
Espécie migradora de passagem	Espécie que ocorre na região quando em migração para locais de invernada (julho a setembro) ou de nidificação (março a abril).
Espécie residente	Espécie presente na região durante todo o ano.



Tribunal de Contas

Estado de conservação	O efeito de conjunto das influências que atuam sobre o habitat natural em causa, bem como sobre as espécies típicas que nele vivem, suscetíveis de afetar a sua repartição natural a longo prazo, a sua estrutura e as suas funções, bem como a sobrevivência a longo prazo das suas espécies típicas.
Estado ecológico	Expressão que traduz a qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas.
Estuário	Parte de um curso de água, geralmente ampla, que fica próxima da desembocadura junto à foz e onde ocorre mistura de água doce com água salgada devido à influência das marés.
Eutrofização	Aumento da adição de nutrientes a sistemas marinhos ou de água doce, que produz um aumento do crescimento vegetal e frequentemente gera mudanças indesejáveis na estrutura e no funcionamento do ecossistema. A eutrofização é frequentemente uma consequência comum da sobrecarga de nutrientes.
Extinção	Desaparecimento definitivo de um grupo taxonómico de organismos em todas as regiões.
Fauna aquática	Conjunto de espécies animais que completam o seu ciclo de vida em meios aquáticos e que não se conseguem reproduzir sem a presença permanente de água.
Flora	Conjunto de plantas de uma área geograficamente definida, possibilitando a identificação das plantas ali ocorrentes, bem como sumariza um conjunto de dados que contempla a distribuição geográfica, <i>habitats</i> , nomes populares, entre outros, relativos a cada espécie.
Funções das zonas húmidas	Atividades ou ações que ocorrem naturalmente em zonas húmidas como resultado das interações entre a estrutura e os processos do ecossistema. As funções incluem o controlo de inundações, a retenção de sedimentos, nutrientes e contaminantes, o apoio da cadeia alimentar, a estabilização da orla costeira e o controlo da erosão, a proteção contra tempestades e a estabilização das condições climáticas locais, em especial da precipitação e da temperatura (adotada pela Resolution VI.1).
Habitat	<i>Habitat</i> de uma espécie é o meio definido pelos fatores bióticos e abióticos específicos em que essa espécie vive em qualquer das fases do seu ciclo biológico. Descreve um complexo de flora, fauna, solo e fatores físicos como temperatura, humidade e luminosidade.

Habitats naturels	Zonas terrestres ou aquáticas que se distinguem por características geográficas abióticas e bióticas, quer sejam inteiramente naturais quer seminaturais.
Hidrologia	Ciência que estuda as águas superficiais e subterrâneas da terra, a sua formação, circulação e distribuição no tempo e no espaço, as propriedades biológicas, físicas e químicas e as interações com o ambiente e com os seres vivos.
Impacte ambiental	Conjunto de alterações favoráveis ou desfavoráveis produzidas em parâmetros ambientais e sociais, num determinado período de tempo e numa determinada área, resultante da concretização do projeto, comparadas com a situação que ocorreria, nesse período e nessa área, se esse projeto não tivesse lugar.
Integridade ecológica	A capacidade de um ecossistema funcionar de maneira saudável, continuar a fornecer bens e serviços naturais e manter a biodiversidade.
Lago	Massa de água continental de pequenas ou médias dimensões, com a superfície de água exposta à atmosfera.
Lagoa	Pequeno corpo de água, geralmente de água pouco profunda, isolado de outros corpos de água por uma barreira. No caso das lagoas costeiras, a ligação ao mar pode ser obstruída por uma barreira de dunas ou de recife.
Limnologia	Ramo da hidrologia que estuda os ambientes aquáticos dulçaquícolas, incluindo os aspetos físicos, químicos, hidrológicos e biológicos.
Litoral	Região ao longo da costa com um corpo de água não corrente; todos os habitats do sistema lacustre com uma profundidade inferior a 2 metros ou com profundidade superior mas com manchas de vegetação emergente não persistente.
Lista de Ramsar	(Lista de Zonas Húmidas de Importância Internacional) É a lista de zonas húmidas que tenham sido designadas pelas Partes Contratantes como de importância internacional, de acordo com um ou mais dos critérios que foram adotados pela Conferência das Partes (Critérios de Ramsar).
MedWet	Iniciativa para as Zonas Húmidas Mediterrâneas, administrada pela unidade de coordenação <i>MedWet</i> , subgrupo do secretariado Ramsar, estabelecido em Atenas, Grécia.
Monitorização de zonas húmidas	Medição e observação contínua ou periódica dos parâmetros naturais bióticos e abióticos de uma zona húmida e das alterações provocadas pela ação humana. O programa de monitorização pode ainda incluir parâmetros socioeconómicos.
Montreux Record	Lista dos Sítios de Ramsar que perderam ou estão em risco de as suas características ecológicas, e que podem ser alvo da aplicação de um mecanismo de apoio e aconselhamento técnico previsto na convenção.



Tribunal de Contas

Plano Sectorial da Rede Natura 2000	Instrumento de concretização da política nacional de conservação da biodiversidade que visa a salvaguarda e valorização das áreas classificadas como sítio de importância comunitária (SIC) e zona de proteção especial (ZPE), aprovado pela RCM n.º 115-A/2008. Inclui 60 sítios da lista nacional e 29 ZPE. (Atualmente estão classificadas 60 SIC e 40 ZPE no Continente, sendo o total nacional de 96 SIC e 59 ZPE).
Políticas Nacionais sobre zonas húmidas	Constituem as ferramentas mais importantes no âmbito da Convenção para assegurar a utilização racional e a gestão integrada de zonas húmidas, incluídas na Lista de Ramsar e outras, dentro do território de cada Parte contratante (podem também ser designadas por estratégias, planos, etc.)
Polje	Depressão fechada ou aberta (mas que já foi fechada) no modelado cárstico, com dimensões consideráveis e vertentes com um declive acentuado e abruptas, com o fundo geralmente plano e coberto de terra rossa e aluviões.
Poluição	Introdução direta ou indireta, em resultado da atividade humana, de substâncias, vibrações, calor ou ruído, no ar, na água ou no solo, que possam ser prejudiciais para a saúde humana ou para a qualidade ambiental dos ecossistemas aquáticos e/ou terrestres ou de que resultem danos materiais ou que prejudiquem ou interfiram com as amenidades ou outros recursos legítimos do ambiente; descarga para o ambiente de matéria ou energia, originada por atividades humanas, em quantidade tal que altera significativa e negativamente as qualidades do meio recetor.
Protocolo de Nagoia	O Protocolo de Nagoia sobre Acesso e Partilha de Benefícios (ABS) (<i>Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity</i>) é um acordo adotado em 29 de outubro de 2010, em Nagoia, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica e que visa a partilha dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos de uma forma justa e equitativa, incluindo o adequado acesso aos recursos genéticos e a adequada transferência das tecnologias relevantes, levando em consideração todos os direitos sobre esses recursos e tecnologias, e mediante financiamento suficiente, contribuindo assim para a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável dos seus elementos.
Ramsar	Cidade do Irão, localizada nas margens do Mar Cáspio, onde foi aprovada a <i>Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional Especialmente como «Habitat» de Aves Aquáticas</i> em 2 de fevereiro de 1971, usualmente designada por “Convenção de Ramsar”.

Rede Natura 2000	Rede ecológica no espaço da União Europeia resultante da aplicação das Diretivas Aves e <i>Habitats</i> e que tem como finalidade assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos <i>habitats</i> da Europa mais ameaçados, contribuindo para contrariar a perda de biodiversidade. Esta rede é formada pelos sítios que alojam tipos de <i>habitats</i> naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II da Diretiva <i>Habitats</i> designados pelos Estados-membros como zonas especiais de conservação e pelas zonas de proteção especial designadas pelos Estados-membros nos termos da Diretiva Aves.
Requalificação de zonas húmidas	Conjunto de técnicas que visam restabelecer o funcionamento do ecossistema aquático e a recolonização pelas comunidades que lhe estão naturalmente associadas (em termos de balanço energético, cadeia alimentar, etc.), permitindo ainda maximizar o uso múltiplo das condições oferecidas por esse sistema.
Resiliência	Capacidade de um ecossistema de retornar ao seu estado original depois de uma modificação ou perturbação.
Sapal	<i>Habitats</i> caracterizados por vegetação dominada por espécies halófitas, que toleram água com concentrações salinas elevadas. São exemplo de espécies dominantes nestes habitats: <i>Spartina maritima</i> , <i>Arthrocnemum fruticosum</i> e <i>Salicornia sp.</i>
Saramugo	O Saramugo (<i>Anaocypris hispânica</i>) é o mais pequeno peixe da bacia do Guadiana (espécie endémica) e está classificado como <i>criticamente em perigo</i> no Novo Livro Vermelho dos Vertebrados de Portugal e como <i>em perigo</i> pela <i>IUCN Red List of Threatened Species</i> , constando também na lista de espécies da Rede Natura 2000.



Tribunal de Contas

Serviços dos ecossistemas

Os benefícios que as pessoas recebem dos ecossistemas, incluindo serviços de suporte, aprovisionamento, regulação e culturais (cfr. *Millenium Ecosystem Assessment*).

Exemplos de serviços dos ecossistemas:

- Fornecimento de alimentos e combustíveis;
- Purificação do ar e da água;
- Contenção de cheias e minimização de secas;
- Descontaminação e decomposição dos resíduos;
- Formação e renovação dos solos e fertilização;
- Polinização de espécies agrícolas e selvagens;
- Controlo de pragas;
- Dispersão de sementes e translocação de nutrientes;
- Manutenção da biodiversidade;
- Proteção contra raios ultra violeta;
- Estabilização parcial do clima;
- Controlo da temperatura, dos ventos e de marés extremas;
- Suporte para as diversas culturas humanas;
- Prover beleza estética e estímulos intelectuais que elevam o espírito humano.

Sítio

Uma zona geograficamente definida, cuja superfície se encontra claramente delimitada.

Sítio Ramsar

Zona húmida cumprindo um ou mais critérios de Ramsar designada por uma Parte signatária da Convenção de Ramsar e incluída na Lista de Zonas Húmidas com Importância Internacional.

Sítio de Importância Comunitária (SIC)

Sítio que contribua de forma significativa, na ou nas regiões biogeográficas a que pertence, para manter ou restabelecer um tipo de habitat natural do anexo I ou uma espécie do anexo II da Diretiva Habitats num estado de conservação favorável e possa também contribuir de forma significativa para a coerência da rede Natura 2000 referida no artigo 3.º e/ou contribua de forma significativa para manter a diversidade biológica na região ou regiões biogeográficas envolvidas.

Sobrecarga de nutrientes

Excesso de nutrientes, como os compostos de azoto e fósforo, provenientes principalmente de sistemas de esgotos urbanos e dejetos agrícolas contendo fertilizantes e fezes animais. Quando são introduzidos em lagos, rios e ambientes marinhos, esses nutrientes podem causar eutrofização.

Substâncias prioritárias/ Substâncias perigosas prioritárias	Substâncias definidas como tal na Diretiva Quadro da Água por representarem risco significativo para o ambiente aquático e aí enumeradas no anexo X. Entre estas substâncias existem «substâncias perigosas prioritárias», isto é, substâncias que apresentam um risco acrescido e em relação às quais há que tomar medidas nos termos definidos na Diretiva (p. ex., cádmio, mercúrio, hexaclorobenzeno, etc.)
Utilização sustentável de uma zona húmida	A manutenção de caráter ecológico da zona húmida, através da implementação de abordagens ecossistémicas, no contexto do desenvolvimento sustentável (última definição, Resolution IX.1 Annex A, 2005). Utilização humana de uma zona húmida de forma que esta apresente os maiores benefícios possíveis para as gerações presentes sem comprometer o seu potencial para ir ao encontro das necessidades e aspirações das gerações vindouras (Recommendation 3.3, 1987).
Vasa	Lodo que se deposita no fundo das águas, terreno lodoso.
Valores das zonas húmidas	Características que atribuem importância às zonas húmidas tais como: produtos, valor cultural, reservatório de biodiversidade, turismo e recreio.
Vegetação aquática	Plantas que crescem geralmente à superfície ou imediatamente abaixo da superfície de água durante a maior parte da época de crescimento, na maior parte do ano.
Vulnerabilidade	Medida do grau de resistência de um sistema a impactes (resiliência), podendo também estar relacionada com processos ecológicos naturais ou estocásticos.
<i>Wetlands International</i>	Organização sem fins lucrativos, líder global da conservação de zonas húmidas, parceira da Convenção de Ramsar em muitas atividades e com quem está contratualizado o alojamento da base de dados de sítios Ramsar.
<i>Wise Use Guidelines</i>	Linhas de orientação para implementação do conceito de “ <i>utilização sustentável</i> ” (adotado como anexo à Recommendation 4.10).
Zona de proteção especial (ZPE)	Zona de proteção estabelecida ao abrigo da Diretiva Aves, que se destina a garantir a conservação das espécies de aves e dos seus <i>habitats</i> , listadas no Anexo I da Diretiva, e das espécies de aves migratórias, ainda que não incluídas no Anexo mas cuja ocorrência seja regular.



Tribunal de Contas

Zona especial de conservação (ZEC)

Sítio de importância comunitária designado pelos Estados Membros por um ato regulamentar, administrativo e/ou contratual em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável, dos habitats naturais (Anexo I da Diretiva Habitats) e/ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado (Anexo II da Diretiva Habitats).

Zonas húmidas

Zonas húmidas (definição da Convenção de Ramsar) são “*zonas de pântano, charco, turfeira ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo águas marinhas cuja profundidade na maré baixa não exceda os seis metros*”, e “*podem incluir zonas ribeirinhas ou costeiras a elas adjacentes, assim como ilhéus ou massas de água marinha com uma profundidade superior a seis metros na maré baixa, integradas dentro dos limites da zona húmida*”.

A Convenção identifica cinco tipos principais de zona húmida:

- Marinhas (zonas húmidas costeiras, incluindo lagoas, costas rochosas e recifes de coral);
- Estuarinas (incluindo deltas, sapais e mangais);
- Lacustres (zonas húmidas associadas a lagos);
- Fluviais (zonas húmidas ao longo de rios e ribeiros);
- Palustres (charcos, pântanos e turfeiras).

Zoologia

Ciência que estuda os animais.

ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto)

Auditoria ao Cumprimento da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar)**Departamento de Auditoria III****Proc.º n.º 12/12-AUDIT****Relatório n.º 35/12-2.ª Secção****Entidades fiscalizada:** Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.**Entidade devedora:** Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.**Regime jurídico:**

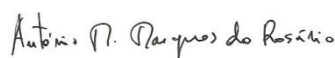
AA	☐
AAF	☒

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Ações fora da área da residência oficial				
Ações na área da residência oficial	88,29	304		26.840,16
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados		304		26.840,16
Emolumentos ^{b)} :				
Limite mínimo (VR)				1.716,40
Limite máximo (VR)				17.164,00
Emolumentos a pagar				17.164,00

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

(António Marques do Rosário)



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc. N° 12/2012-Audit DA III.1	14-09-2012	N°: ENT.: 7302/2012 PROC. N°: 79/2012	

ASSUNTO: Auditoria ao Cumprimento da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar)

Exmo. Senhor,

Em resposta ao Ofício de V. Exas., relativo aos resultados da auditoria efetuada ao cumprimento da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat* de Aves Aquáticas, usualmente designada Convenção de Ramsar, encarrega-me a Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território de informar que este Ministério, incluindo através do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.), está empenhado em cumprir a mencionada Convenção internacional, à qual Portugal se encontra vinculado há 32 anos.

As zonas húmidas constituem ecossistemas ricos, mas também vulneráveis, pelo que existe todo o interesse em continuar o nosso trabalho nestas áreas.

Assim, e no que concretamente concerne às recomendações efectuadas por V. Exas. no referido Ofício, cumpre informar:

1 - Relativamente à recomendação para “Diligenciar no sentido da consagração do conceito de zonas húmidas, bem como do conceito de utilização sustentável das zonas húmidas na futura revisão da Lei de Bases do Ambiente”:

A Lei de Bases do Ambiente (LBA) portuguesa data de 1987 (Lei n.º 11/87, de 7 de abril), sendo a necessidade de proceder à sua profunda revisão, consensual em todos os quadrantes políticos e ambientais.

DGTC 02 10 12 18489



Em Junho de 2012, o XIX Governo Constitucional aprovou em Conselho de Ministros a Proposta de Lei n.º 79/XII que define as bases da política de ambiente. Esta proposta foi discutida no plenário da Assembleia da República em setembro 2012 e encontra-se atualmente em sede de Comissão do Ambiente, do Ordenamento do Território e Poder Local do Parlamento.

A referida Proposta de Lei foi concebida de forma inovadora, com a participação de um Conselho Consultivo que permitiu a integração de vários objectivos e de várias disciplinas. A adaptação a novas realidades, a novas dinâmicas, aos novos conhecimentos, aos novos problemas e a novas maneiras de formular os problemas norteou esta proposta.

O eixo reitor da Proposta de Lei em apreço assenta numa visão enquadradora, sendo o escopo fulcral da referida iniciativa legislativa a definição dos axiomas em que todo o edifício ambiental se deve construir, i.e., afirmando-se como um quadro normativo enquadrador, mas não regulamentador.

Neste sentido, a Vossa sugestão de “diligenciar no sentido da consagração do conceito de zonas húmidas, bem como do conceito de utilização sustentável das zonas húmidas na futura revisão da Lei de Bases do Ambiente”, situa-se num nível de pormenor que não se harmoniza com a filosofia subjacente à mencionada Proposta de Lei, que se configura como instrumento essencialmente enquadrador da política de ambiente.

Em todo o caso, cabe assinalar que, conforme refere o ICNF, I. P., na sua resposta no âmbito da presente Auditoria, os conceitos consagrados no nosso edifício legislativo já conferem elevada dignidade e proteção às zonas húmidas.

Neste âmbito, cumpre, ainda, realçar que se pode considerar que as zonas húmidas estão abrangidas na alínea d) do artigo 10.º da Proposta de Lei n.º 79/XII, que se transcreve em seguida:

«Artigo 10º

Componentes ambientais naturais

A política de ambiente tem por objeto os componentes ambientais naturais, como o ar, a água e o mar, a biodiversidade, o solo e o subsolo, e reconhece e valoriza a importância dos recursos naturais e dos bens e serviços dos ecossistemas, designadamente nos seguintes termos:



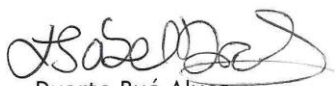
- a) (...)
- b) (...)
- c) (...)
- d) A conservação da natureza e da biodiversidade como dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável impõe a adoção das medidas necessárias para travar a perda da biodiversidade, através da preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora no conjunto do território nacional, bem como através da rede fundamental de áreas protegidas, de importância estratégica neste domínio;
- e) (...).».

2 - No que diz respeito à recomendação para “Diligenciar, em futuras revisões dos instrumentos jurídicos que conferem o estatuto legal de proteção, a uniformização das delimitações enquanto Sítio Ramsar com aquelas correspondentes à classificação enquanto áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas ou sítios da lista nacional de sítios e zonas de proteção especial integrados na Rede Natura 2000, com elas relacionadas, e a inclusão de menção da Convenção de Ramsar”:

Além do exposto a este propósito na resposta do ICNF, I. P., cumpre ainda referir que este Ministério assume o compromisso de acatar a recomendação do Tribunal de Contas, consagrando expressamente a designação dos Sítios Ramsar no âmbito da Rede Fundamental da Conservação da Natureza, sempre que a mencionada inclusão for técnica e cientificamente apropriada e desde que não seja susceptível de criar dúvidas conceptuais sob o ponto vista normativo acerca dos objectivos, das funções e das competências das áreas em apreço.

Com os melhores cumprimentos

 O Chefe do Gabinete


Duarte Bué Alves
ISABEL GONÇALVES
ADJUNTA DA MINISTRA DA
AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE
E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



+351 213 507 984
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA,
DO MAR, DO AMBIENTE
E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



S/ REFERÊNCIA Proc. 12/12 – Audit DA III.1

S/ DATA

N/ REFERÊNCIA OF / 17644/ GAI / 2012

N/ DATA

Exmo. Senhor
Diretor Geral
Direção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1169-230 Lisboa

ASSUNTO AUDITORIA AO CUMPRIMENTO DA CONVENÇÃO SOBRE ZONAS HÚMIDAS DE
IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL (CONVENÇÃO DE RAMSAR)

Em resposta ao V/ ofício acima referenciado, serve a presente para remeter os comentários que o relato de auditoria referida em epígrafe nos merece.

Sublinhamos desde já a forma como a V/ equipa desenvolveu os trabalhos, possibilitando a este Instituto uma melhor interação e capacidade de resposta, facto que contribuiu para que a auditoria se desenrolasse sem constrangimentos.

A Convenção Ramsar, ratificada por Portugal em 1980, vem definir no seu artigo 1º que as “zonas húmidas são áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa.” Esta definição veio a ser alargada pelo Protocolo de Emenda adotado em Paris a 3 de dezembro de 1982, passando a integrar “zonas ribeirinhas ou costeiras a elas adjacentes, assim como ilhéus ou massas de água marinha com uma profundidade superior a seis metros na maré baixa, integradas dentro dos limites da zona húmida”. Tal conceito é definido para efeitos do disposto na Convenção (cfr. Artº 1).

Conforme é referido pelo Tribunal, a proteção e conservação das zonas húmidas enquanto habitats naturais para a fauna e flora selvagens tem sido objeto de salvaguarda, ainda que de forma indireta, por parte de outras convenções internacionais e diretivas comunitárias. Todavia, conforme se constata da leitura daqueles instrumentos, o conceito de zonas húmidas não é definido. Assim também a Lei de Base do Ambiente Lei 11/87, de 27 de abril, não vem precisar o conceito.

Embora se compreenda a utilidade da recomendação desse douto Tribunal, sempre se afigura, salvo melhor opinião, que os conceitos existentes de área protegida, sítio de importância comunitária e zona de proteção especial, entre outros, são o bastante para conferir a dignidade de proteção exigida. Daí que, conforme observa o Tribunal, com exceção da Convenção Ramsar, os demais instrumentos garantem a proteção de zonas húmidas apenas forma indireta.

Não sendo a Convenção Ramsar um instrumento de regulação juridicamente vinculativa das partes que a ratificaram, esta vem recomendar, nos termos do nº 1 do seu artigo 4º, que as partes contratantes

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
Rua de Santa Marta, 55, 1169-230 LISBOA, PORTUGAL

TEL + 351 213 507 900 FAX + 351 213 507 984
E-MAIL icnf@icnf.pt www.icnf.pt



promovam “a conservação das zonas húmidas e de aves aquáticas, estabelecendo reservas naturais de zonas húmidas, quer estas estejam ou não inscritas na Lista, e providenciar à sua proteção apropriada”.

Assim, os instrumentos de proteção legal dos sítios Ramsar serão os que decorrem das condicionantes e servidões de natureza ambiental que concorrem para esse objetivo (por exemplo, regimes da REN e Domínio Hídrico), assim como os instrumentos de gestão territorial. Destes, merecem particular destaque os Planos Especial de Ordenamento do Território (Estuários, Albufeiras Orla Costeira e, em especial, Áreas Protegidas), onde a autoridade competente, que é simultaneamente ponto focal para a Convenção, deve inscrever as disposições necessárias para a salvaguarda dos objetivos Ramsar.

Nestes termos, a inclusão de menção a sítio Ramsar, podendo ser acolhida para efeitos de informação, não é necessária. Todavia, este Instituto, em futuras revisões ou propostas de IGT irá promover essa menção.

No que se refere à não coincidência na delimitação das zonas húmidas listadas como Sítios Ramsar com a delimitação das áreas de rede Nacional das áreas protegidas e ZPE onde estão integradas, cumpre esclarecer que a designação de áreas classificadas assenta em critérios técnicos e científicos específicos, tendo em vista o cumprimento dos objetivos dos regimes que enquadram as diversas tipologias de áreas classificadas. Tal é, por exemplo, o caso dos sítios da Rede Natura 2000, com critérios estabelecidos num dos anexos da própria Diretiva Habitats, bem como o dos próprios sítios Ramsar. Ainda assim, reconhece-se a valia de procurar a coincidência dos limites de áreas classificadas de diferentes tipologias que se sobreponham na sua maior área, o que deverá ser feita sempre que cientificamente apropriado. É, aliás, o que o ICNF tem adotado como procedimento nas mais recentes delimitações de sítios RN2000 ao abrigo das Diretivas Aves e Habitats e na relação entre estas e as áreas protegidas de âmbito nacional.

Quanto aos impactos que as alterações climáticas terão nos ecossistemas das zonas húmidas, informamos que no âmbito da implementação da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas será avaliada a necessidade de promover estudos sobre os impactos das alterações climáticas nas zonas húmidas.

Também no que se refere à avaliação dos serviços dos ecossistemas das zonas húmidas que permita uma análise dos benefícios decorrentes da sua existência e conservação, a Comissão e os Estados-Membros comprometeram-se a fazer uma avaliação económica dos serviços dos ecossistemas até 2020, no âmbito da Meta 2 da atual Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade, processo que teve início no corrente ano e que o ICNF procurará acompanhar.

Relativamente aos planos de gestão dos sítios, este Instituto está ciente da necessidade de continuar a promover a sua elaboração, pese embora as dificuldades relativas à disponibilidade de recursos a afetar a esta atividade de forma específica.

No que concerne à contratação pública, e conforme tivemos oportunidade de referir em sede de auditoria, o ICNF iniciou em 2011 procedimentos internos para controlo interno da contratação, quer pela afetação de recurso humano a esta matéria, quer pelo registo em ficheiro de controlo dos contratos assim verificados.

+351 213 507 984



Em sede de processo de fusão, constatou-se que a dispersão de serviços com capacidade e competência para proceder à realização da despesa, poderia prejudicar aquele controlo, razão pela qual estão a ser instituídas medidas restritivas. Ainda, o ICNF está particularmente atento a esta matéria, pretendendo-se um reforço da equipa que terá a seu cargo todo o processo de contratação e controlo de gestão.

Embora reconheçamos que não se procedeu ao pré anúncio previsto no nº 1 do art.º 34º do CCP, para os anos de 2010 e 2011, queremos sublinhar que, ainda no decurso da auditoria, este Instituto corrigiu a situação em 2012, tendo realizado a referida publicação que doravante se cumprirá.

Relativamente aos relatórios trimestrais de execução do PGRC e relatório de execução anual, não foi possível, por circunstâncias várias, concluir a sua elaboração em tempo útil, encontrando-se o ICNF a ultimar o relatório de execução anual.

Por último, este Instituto continuará a desenvolver os trabalhos já iniciados para promover a revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Paula Sarmento

(Despacho nº 9557/2012, publicado no Diário da República (2ª série) nº 136, de 16 de julho de 2012)

DETC 03 10'12 18521